

Massnahmen zur gezielten Unterstützung von einkommensschwachen Familien: Bericht zuhanden der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK)

Hüttner, Eveline; Bauer, Tobias

Veröffentlichungsversion / Published Version

Konferenzbeitrag / conference paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hüttner, E., & Bauer, T. (2003). *Massnahmen zur gezielten Unterstützung von einkommensschwachen Familien: Bericht zuhanden der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK)*. Bern: Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-425941>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Massnahmen zur gezielten Unterstützung von einkommensschwachen Familien

Bericht zuhanden der Konferenz der kantonalen
Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK)

Eveline Hüttner und Tobias Bauer

Unter Mitarbeit von Manuela Füglistner und Martin Stamatiadis

Bern, Januar 2003

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Zusammenfassung	IV
1 Ausgangslage und Aufbau des Berichts	1
1.1 Ausgangslage	1
1.2 Projektbearbeitung und -begleitung	1
1.3 Aufbau des Berichtes	1
2 Einkommenslage von Familien in der Schweiz	3
2.1 Einkommen und Armut nach Haushaltstypen	3
2.2 Wichtigste Entwicklungen	5
2.3 Agglomerationsspezifische Problematik	6
2.4 Bedeutung und Problematik der Sozialhilfe	7
2.4.1 Besondere Belastung der Städte und Agglomerationen	7
2.4.2 Kinder und Jugendliche in der Sozialhilfe	8
2.4.3 Problematik des Nichtbezugs	9
2.5 Unterschiede nach Regionen	10
3 Familienpolitische Situation in der Schweiz	11
3.1 Familienpolitische Transfers	11
3.1.1 Familienzulagen	11
3.1.2 Steuerabzüge	11
3.1.3 Bedarfsleistungen für Familien	12
3.1.4 Wirkungen des Systems im Überblick	12
3.2 Diskussion von familienpolitischen Reformen	13
4 Kantonale Bedarfsleistungen für Familien	15
4.1 Ausgestaltung der Systeme	15
4.2 Quantitative Entwicklung	17
4.2.1 Bedarfsleistungen für Familien mit Kleinkindern	17
4.2.2 Bedarfsleistungen für Familien gesamt	19
4.3 Das Tessiner Modell	20
4.3.1 Die Funktionsweise des Modells	20
4.3.2 Die Ausgestaltung der Assegni	21
4.3.2.1 Grundsätzliche Bezugsberechtigung	22
4.3.2.2 Anrechenbare Einnahmen	22
4.3.2.3 Anrechenbare Ausgaben	22
4.3.3 Ergebnisse der Evaluation	23
4.4 Erfahrungen mit den Bedarfsleistungen in den übrigen Kantonen	28
5 Ergänzungsleistungen zu AHV/IV	30
5.1 Ausgestaltung der EL zu AHV/IV	30

5.1.1	Grundsätzliche Bezugsberechtigung	30
5.1.2	Anrechenbare Einnahmen	30
5.1.3	Anrechenbare Ausgaben	31
5.1.4	Besondere Leistungen	32
5.1.5	Kantonale Zusatzleistungen	32
5.1.6	Finanzierung	32
5.1.7	Administration	33
5.2	Erfahrungen mit dem System der EL zu AHV/IV	34
5.2.1	Wirksamkeit für die Armutsbekämpfung im Rentenalter	34
5.2.2	Umverteilungseffekt	34
5.2.3	Bezugsquote	34
5.2.4	Administrative Aspekte	35
5.3	Gemeinsamkeiten und Differenzen gegenüber den kantonalen Bedarfsleistungen für Familien.....	35
6	Ziele und Rahmenbedingungen für ein System der Familien-EL	37
6.1	Ziele.....	37
6.2	Rahmenbedingungen	38
6.3	Spannungsverhältnis zwischen einzelnen Zielen und Rahmenbedingungen.....	39
6.3.1	Einfachheit des Bezugs versus Bedarfsgerechtigkeit und Integration	40
6.3.2	Erwerbsanreiz versus Effizienz und Kosten	40
6.3.3	Wahlfreiheit versus Erwerbsintegration	41
6.3.4	Gleichbehandlung versus regionale Bedürfnisse	41
7	Ausgestaltung der Elemente.....	42
7.1	Grundsätzliche Bezugsberechtigung	42
7.1.1	Anspruchsberechtigte Familienmitglieder	43
7.1.2	Wohndomizil und Karenzfristen	43
7.1.3	Erwerbstätigkeit	45
7.2	Bezugsdauer und Leistungsumfang.....	47
7.2.1	Maximale Bezugsdauer von Ergänzungsleistungen für Familien.....	47
7.2.2	Bezugsdauer für Eltern-EL	48
7.3	Anrechenbare Ausgaben	50
7.3.1	Allgemeiner Lebensbedarf.....	50
7.3.2	Weitere Ausgaben	54
7.4	Anrechnung von Erwerbseinkommen	55
7.5	Anrechnung von Vermögen	56
7.6	Gesetzliche Regelungsebene	57
7.6.1	Umfassende Regelung oder Rahmengesetz.....	57
7.6.2	Aufnahme in ein bestehendes Gesetz oder Schaffung eines neuen Gesetzes	57
7.7	Administration.....	58
7.8	Finanzierung.....	59
8	Ein Modellvorschlag für Familien-EL	61
8.1	Überblick	61
8.2	Diskussion der Lösung	64
8.3	Bestimmung des Lebensbedarfs.....	66
8.3.1	Elternbedarf	66

8.3.2	Kinderbedarf	66
8.4	Miete	68
8.5	Externe Kinderbetreuung	68
8.6	Krankenkassenprämien	68
8.7	Steuern	68
8.8	Die Wirkung des Modells: Zwei Fallbeispiele	68
8.8.1	Paarhaushalt mit zwei Kindern	69
8.8.2	Alleinerziehende mit einem Kind	71
9	Die Wirkungen des Modellvorschlags	75
9.1	Methodische Grundlagen der Berechnungen	75
9.1.1	Die Datenbasis	75
9.1.2	Berechnung der Einkommenslücke	76
9.1.3	Krankenversicherungsprämien	77
9.1.4	Bezugsquote der Familien-EL	78
9.1.5	Armut	79
9.1.6	Ablösung von Sozialhilfe	80
9.2	Die Wirkung der Familien-EL	80
9.2.1	Deckung des Mindestbedarfs nach SKOS	80
9.2.2	Die Anforderung an ein Erwerbsminimum	82
9.2.3	Familien-EL und Erwerbsmotivation	83
9.2.4	Die Modelle und deren Auswirkung auf die Armutsquoten	83
9.3	Ansprüche und Volumen der Ergänzungsleistungen	86
9.3.1	Kinder-EL	86
9.3.2	Eltern-EL	86
9.3.3	Transfervolumen	87
9.3.4	Die Finanzierung zwischen Bund und Kantonen	89
9.3.5	Die Auswirkung der Familien-EL auf die Steuerbelastung der Haushalte	91
10	Synthese und Ausblick	93
10.1	Aktuelle Situation und Handlungsbedarf	93
10.2	Zielsetzungen, Rahmenbedingungen und Gestaltungselemente	94
10.3	Ausgestaltung und Wirkungen unterschiedlicher Modelle	94
10.4	Überlegungen zum weiteren Vorgehen	97
	Anhang	99
	Abkürzungen	102
	Glossar	103
	Literatur	105

Zusammenfassung

Die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) hat die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) mit der Erarbeitung von Grundlagen zur Problematik einkommensschwacher Familien betraut. In der Folge beauftragte die SODK das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) mit der Erarbeitung einer Studie, die Vorschläge zur Verhinderung finanziell prekärer Verhältnisse bei Familien in Folge wirtschaftlicher Belastung durch Kinder machen und ihre Umsetzung aufzeigen soll.

Problemsituation

Im vorliegenden Bericht werden diese Massnahmen entwickelt. Dazu wird zuerst (Kapitel 2 und 3) eine Auslegeordnung zur Einkommenslage von Familien und den familienpolitischen Transfers vorgenommen. Dabei zeigt sich:

■ Familien und Kinder sind **überdurchschnittlich von Einkommensschwäche und Armut** betroffen. Besonders ausgeprägt sind die Probleme eines ungenügenden Einkommens bei Ein- eltern-Haushalten und bei kinderreichen Paar- haushalten.

■ Die familienpolitischen Transfers bestehen zum grössten Teil aus einkommensunabhängigen Pauschalleistungen (Familienzulagen und Steuerabzüge). **Gezielte familienpolitische Transfers** zur Unterstützung einkommensschwacher Familien haben nur eine **geringe quantitative Bedeutung**. Arme Familien werden fast durchgehend auf die Sozialhilfe verwiesen.

■ In **zwölf Kantonen** gibt es Systeme von **Bedarfsleistungen für einkommensschwache Familien mit Kleinkindern**. Diese nehmen für die Leistungsbemessung im Allgemeinen Bezug auf das System der EL zu AHV/IV. Die Leistungen sind zeitlich eng begrenzt (die Altersgrenze für das jüngste Kind liegt je nach Kanton zwischen einem halben Jahr und drei Jahren). Lediglich der Kanton Tessin richtet auch für ältere Kinder (bis zum Erreichen des 15. Lebensalters) Ergänzungsleistungen aus.

In diesem Zusammenhang hat die **Idee einer Familien-EL** in Anlehnung an die EL zu AHV/IV an Bedeutung gewonnen. Im Nationalrat wurden im Sommer 2001 zwei Parlamentarische Initiativen mit dem gleichen Titel „Ergänzungsleistungen für Familien. Tessiner Modell“ (00.436 Fehr Jacqueline und 00.437 Meier-Schatz) überwiesen. Beide Vorstösse fordern eine gesamtschweizerische Einführung von Familien-EL nach dem Modell des Kantons Tessin. Die nationalrätliche SGK setzte in der Folge eine Subkommission Familienpolitik ein, welche derzeit Vorschläge

für eine gesetzliche Regelung von Familien-EL ausarbeitet. Im Vordergrund steht die Idee, die Familien-EL im Rahmen eines revidierten ELG zu regeln und somit sehr eng mit dem System der EL zu AHV/IV zu verknüpfen.

Modelle von Ergänzungsleistungen

Vor dem Hintergrund dieser Diskussionen wird in Kapitel 4 das „**Tessiner Modell**“ von Familien-EL und dessen Wirkungen eingehender dargestellt. Dabei zeigte sich, dass das Tessiner Modell ein wirkungsvolles System zur Mindestsicherung von Familien darstellt. Aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen in diesem Kanton lässt es sich aber nicht einfach auf andere Kantone übertragen. In Kapitel 5 werden das System der **EL zu AHV/IV** und dessen Wirkungen dargestellt und analysiert. Die EL zu AHV/IV erweisen sich als sehr effektives und effizientes Mittel, um Armut bei Rentnern und Rentnerinnen zu vermindern. Eine Übertragung der Prinzipien der EL zu AHV/IV auf die Familien muss aber grundlegenden Unterschieden Rechnung tragen (beispielsweise haben einkommensschwache Rentner/innen im Normalfall ein stabiles Einkommen, während das Einkommen von einkommensschwachen Familien stark schwanken kann).

Kriterien für eine Familien-EL

In Kapitel 6 werden diese Überlegungen zu Kriterien für die Ausgestaltung eines Systems von Familien-EL verdichtet und die Kriterien zur Beurteilung eines Systems von Familien-EL entwickelt. Diese beruhen auf den Vorgaben der Auftraggeberin sowie auf weiteren anerkannten Grundsätzen der schweizerischen Familienpolitik. Im Vordergrund stehen die drei folgenden **Zielsetzungen**:

- Verringerung der Armut unter Familien;
- Bessere Integration von Familien;
- Entlastung der Agglomerationen (durch Reduktion der Sozialhilfe).

Hinzu kommen verschiedene Kriterien, die als **Rahmenbedingungen** zu formulieren sind:

- Effizienter Einsatz der Mittel;
- Keine Exportierbarkeit der Leistungen;
- Aufrechterhalten des Erwerbsanreizes;
- Möglichst grosse Gleichbehandlung in der ganzen Schweiz;
- Keine Diskriminierung von Familienformen;
- Keine Stigmatisierung von Beziehenden;
- Berücksichtigung phasenspezifischer und regionaler Bedürfnisse.

In Kapitel 7 werden die Gestaltungselemente eines Systems der Familien-EL dargelegt und verschiedene Möglichkeiten der Operationalisierung diskutiert.

Modellvorschlag

Gestützt auf die Ausgestaltung bestehender Ergänzungssysteme wird in Kapitel 8 ein Grundmodell für eine Familien-EL entwickelt, welches den Zielen und Rahmenbedingungen möglichst weitgehend entspricht. Dabei werden Kinder-EL und Eltern-EL unterschieden:

■ Mit der **Kinder-EL** werden die nicht bedarfsdeckenden Kinderzulagen auf den minimalen Lebensbedarf der Kinder aufgestockt.

■ Die **Eltern-EL** haben die Funktion, die nach Zahlung der Kinder-EL allfällig verbleibende Lücke zum minimalen Lebensbedarf der ganzen Familie zu decken.

Es werden drei Phasen unterschieden, in denen der Umfang der gewährten Leistungen differiert. Während allen drei Phasen werden Kinder-EL ausgerichtet. Die Phasen unterscheiden sich danach, in welchem Umfang zusätzliche Eltern-EL zur Auszahlung kommen können.

■ **Phase I:** Die erste Phase umfasst das erste Lebensjahr eines Kindes. Während dieser Zeit wird eine nach der Auszahlung der Kinder-EL allfällig verbleibende Lücke zum Lebensbedarf der ganzen Familie gemäss EL-Ansätzen vollständig über Eltern-EL ausgeglichen.

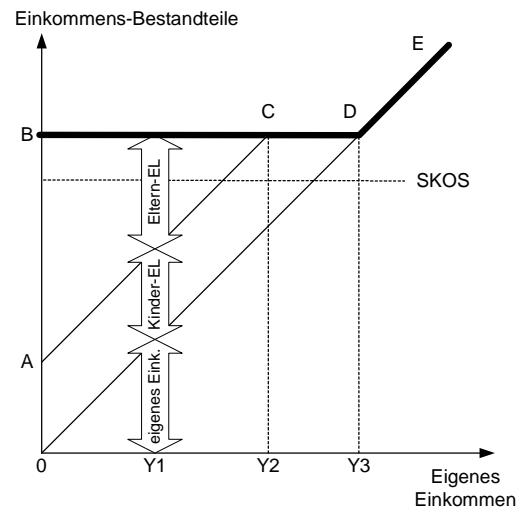
■ **Phase II:** Die zweite Phase umfasst die Zeit, in welcher das jüngste Kind 1 bis 6 Jahre alt ist. Während dieser Zeit wird eine nach der Auszahlung der Kinder-EL allfällig verbleibende Lücke zum Lebensbedarf der ganzen Familie gemäss EL-Ansätzen zur Hälfte über Eltern-EL ausgeglichen.

■ **Phase III:** Die dritte Phase umfasst die Zeit, in der das jüngste Kind zwischen 7 und 15 Jahren alt ist, resp. bis 24 Jahre alt ist, sofern es sich noch in Ausbildung befindet. Während der dritten Phase kommen neben den Kinder-EL keine zusätzlichen Eltern-EL zur Auszahlung.

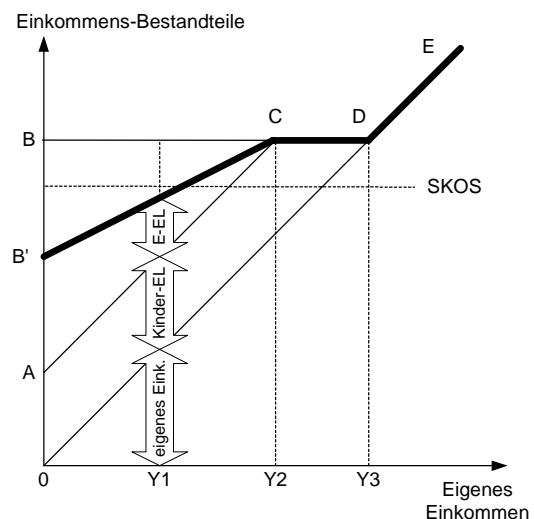
In der nachstehenden Abbildung sind die drei Phasen für den Fall ohne Vorgabe eines Mindesteinkommens dargestellt. Die dick ausgezogene Linie gibt jeweils das gesamte Einkommen (inklusive Eltern-EL) in Abhängigkeit vom eigenen Einkommen an. Für das eigene Einkommen Y_1 ist jeweils die Zusammensetzung des gesamten Einkommens angegeben. Im dargestellten Fall kommt der Haushalt in Phase I über das SKOS-Existenzminimum, in Phase II bleibt er knapp und in Phase III deutlich darunter.

Familien-EL nach Phasen (ohne Vorgabe von Mindesteinkommen, typisiert)

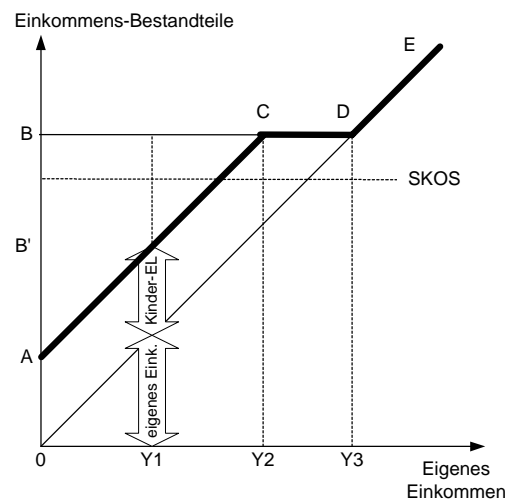
Phase I



Phase II



Phase III



In welchem Ausmass arme Haushalte dank der Familien-EL über das SKOS-Existenzminimum gehoben werden können, kann aber nur empirisch ermittelt werden.

Ersichtlich wird aus der Abbildung der für die Erwerbsmotivation problematische Einkommensbereich zwischen Y2 und Y3. In allen drei Phasen beträgt die „Grenzbesteuerung“ in diesem Bereich 100 Prozent, wenn nicht weitere Ausgestaltungen dagegen getroffen werden.

Im weiteren werden die verschiedenen Ausgestaltungselemente (Haushaltsabgrenzung zur Berechnung von Einkommen und Ausgaben; Anrechnung von Einkommen; Anrechnung von Vermögen; Anrechnung von Ausgaben für den Elternbedarf und KV-Prämien; Anrechnung von Ausgaben für Kinder; Anrechnung der Miete; externe Kinderbetreuung; Finanzierung; Voraussetzungen der Anspruchsberechtigung) konkretisiert.

Wirkungen

In Kapitel 9 werden die Wirkungen des Grundmodells und einzelner Teile davon berechnet. Dabei werden folgende Modelle betrachtet:

■ **Grundmodell:** Dieses entspricht den vorgehend dargestellten Ausgestaltungen.

■ **Teilmodell 1:** Dieses umfasst nur die Kinder-EL für Kinder von 0-24 (ohne Eltern-EL).

■ **Teilmodell 2:** Dieses umfasst nur die Kinder-EL für Kinder von 0-15 (ohne Eltern-EL).

Wirkungen der unterschiedlichen Modelle
(Variante A, ohne Erwerbsanforderung)

	Grundmodell	Teilmodell 1	Teilmodell 2
Beziehende Haushalte (in 1000)			
Kinder-EL	118.6	118.6	63.7
Eltern-EL	20.5	0.0	0.0
Kosten (Mio. Fr.)			
Nettokosten gesamt	826	756	686
Davon Kinder-EL	756	756	686
Davon Eltern-EL	70	0	0
Bruttokosten* gesamt	1'180	1'080	980
Familienarmut (%)			
Gesamt (heute 7.9%)	1.6%	2.1%	2.7%
AE 1Ki (heute 21.8%)	3.6%	4.7%	7.9%
AE 2+Ki (heute 18.7%)	0.5%	1.3%	2.0%
EP 1Ki (heute 5.2%)	2.6%	3.1%	3.1%
EP 2Ki (heute 5.6%)	1.1%	1.3%	1.7%
EP 3 Ki (heute 9.8%)	0.4%	1.7%	3.2%
EP 4+Ki (heute 19.0%)	0.9%	0.9%	2.2%

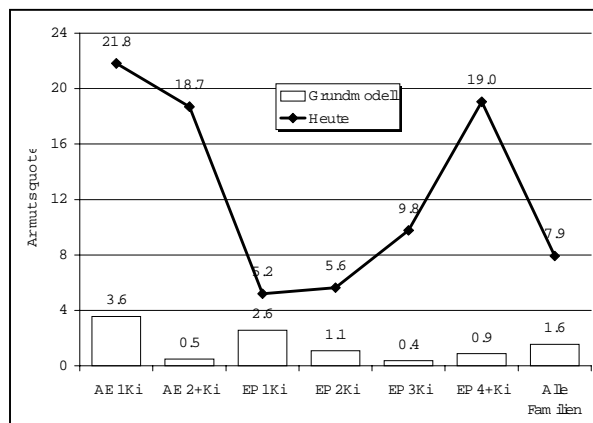
AE: Alleinerziehend, EP: Ehepaar
Bruttokosten=Nettokosten plus abgelöste Sozialhilfe
Quelle: eigene Berechnungen

Beim Grundmodell wie den zwei Teilmodellen werden jeweils zwei Varianten unterschieden. Die **Variante A** sieht keine Mindestanforderung für den Erwerbsumfang vor. Bei der **Variante B** haben Paarhaushalte nur dann einen Anspruch auf die EL, wenn sie gesamthaft einen Erwerbsumfang von mindestens 32 Wochenstunden erfüllen.

Im Überblick sind die Wirkungen der unterschiedlichen Modelle in der vorstehenden Tabelle dargestellt. Es zeigt sich, dass alle Modelle die Armut unter Familien gesamthaft sehr wirkungsvoll bekämpfen. Auch bei einer Beschränkung auf Kinder-EL gelangt der grösste Teil der armen Familien über die Armutsgrenze. Diese Einschätzung gilt aber nicht für alle Haushaltstypen in gleichem Mass. Insbesondere die Alleinerziehenden mit einem Kind und die Ehepaare mit einem Kind verbleiben bei einer Beschränkung auf die Kinder-EL in deutlich höherem Mass in der Armut.

Wie die nachfolgende Abbildung zeigt, ist die armutsvermindernde Wirkung im Grundmodell vor allem bei den alleinerziehenden Haushalten und den kindereichen Paarhaushalten ausgeprägt.

Armutsquoten beim Grundmodell im Vergleich zur heutigen Situation



Wenn die gleichen Modelle mit der Variante B (Zugrundelegen der Erwerbsanforderung von 32 Wochenstunden für Paare) gerechnet werden, gehen die Zahl der beziehenden Haushalte und die Nettokosten bei allen Modellen um rund 10 Prozent zurück. Die Armutsquote würde bei allen Modellen um rund 0.5 Prozentpunkte weniger gesenkt werden.

Das Problem des Einkommensbereichs mit einer faktischen „Grenzbesteuerung“ von 100 Prozent (zwischen Y2 und Y3) bleibt in seiner Wirkung

beschränkt. Es werden zwei Massnahmen zum Aufrechterhalten des Erwerbsanreizes in diesem Bereich vorgesehen. Zum einen soll zusätzliches Einkommen aus vermehrter Erwerbstätigkeit während des laufenden Jahres bis zu einer gewissen Obergrenze nicht zur Anrechnung kommen. Zum andern sollen die Fremdbetreuungskosten während der Erwerbszeit durch die EL voll übernommen werden. Schliesslich kann ein durchgehendes Verbleiben der Mütter im Arbeitsmarkt durch die Regelung gefördert werden, dass bei Paaren vom kleinere Einkommen ein Grundbetrag nicht an das für die EL-Berechnung verwendete Einkommen angerechnet wird.

Insoweit die Armutsprobleme von Familien auf Tieflöhne zurückgehen, stellt sich bei der Familien-EL (wie heute schon bei der Sozialhilfe) die Gefahr einer indirekten Lohnsubventionierung. Um dieser Gefahr vorzubeugen, bleiben Massnahmen auf dem Arbeitsmarkt (wie zum Beispiel Mindestlohnregelungen) zu prüfen.

Ausblick

Die Analysen zeigen, dass die Familien-EL grundsätzlich ein erfolgsversprechendes Konzept darstellen. Mit einem begrenzten finanziellen Aufwand können bedeutende Verbesserungen für einkommensschwache Familien erreicht werden. Dies führt auch zu einer erheblichen Entlastung der Agglomerationen bei der Sozialhilfe und bei weiteren Folgeproblemen von Armut. Die Familien-EL stellen eine sehr gezielte Hilfe dar, die in Anlehnung an die EL zu AHV/IV administrativ relativ einfach und unstigmatisierend ausgestaltet werden kann. Wie dargestellt, können die Familien-EL in unterschiedlich umfassenden Varianten umgesetzt werden. Diese unterschiedlichen Varianten können auch mit einer unterschiedlichen Bundesregelung, vom reinen Subventionsgesetz ohne materielle Mindestregelung bis zu einem einheitlichen eidgenössischen System verbunden werden.

Eine entsprechende Positionierung ist Sache der auftraggebenden TAK / SODK. Im vorliegenden Bericht werden die verschiedenen Entscheidungselemente bereit gestellt. Grundsätzlich lässt sich ein Spannungsfeld zwischen dem Interesse der betroffenen Familien an einer gesamtschweizerische möglichst gleichen Behandlung und dem Interesse der Kantone auf massgeschneiderte Lösungen für ihre regionalen Verhältnisse feststellen. Politisch realisierbar werden für die nächsten Jahre wohl nur Lösungen sein, welche den Kantonen einen erheblichen Gestaltungsspielraum einräumen.

Als Kompromiss zwischen Interessen der Betroffenen und der politischer Realisierbarkeit scheint insbesondere die Variante gesamtschweizerischen Minimalvorgabe für die Kinder-EL mit

einer Anspruchsdauer von 0-15 Jahren (Teilmodell 2) sinnvoll. Damit könnte erreicht werden, dass für arme Familien in der gesamten Schweiz die uneinheitlichen Kinderzulagen auf einen einheitlichen minimalen Lebensbedarf der Kinder aufgestockt würden. Bei den verbleibenden Leistungen (Kinder-EL für Jugendliche von 16-24 in Ausbildung und Eltern-EL bei Kleinkindern) wären die Kantone in der Ausgestaltung frei. Ihre Leistungen würden durch den Bund aber einheitlich subventioniert. Bei diesen Leistungen können die Kantone somit ihre Regelungen gezielt an die kantonalen Verhältnisse (wie beispielsweise unterschiedliche Infrastruktur an Vorschulbetreuung, unterschiedliche Stipendienregelungen) anpassen.

1 Ausgangslage und Aufbau des Berichts

1.1 Ausgangslage

Die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) beabsichtigt, sich vertieft mit agglomerationsspezifischen Problemstellungen im Bereich der Sozialpolitik zu beschäftigen und entsprechende Stellungnahmen und Empfehlungen an den Bund, die Kantone und die Gemeinden abzugeben. Eine besondere Bedeutung misst sie der Problematik einkommensschwacher Familien und der damit zusammenhängenden besonderen Belastungen der Städte zu. Die TAK hat die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) mit der Erarbeitung der dafür notwendigen Grundlagen betraut. In der Folge beauftragte die SODK das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS mit der Erarbeitung einer Studie, die Vorschläge zur Verhinderung finanziell prekärer Verhältnisse bei Familien in Folge wirtschaftlicher Belastung durch Kinder machen und ihre Umsetzung aufzeigen soll.

Gemäss dem Leistungsvertrag zwischen der TAK und der SODK sind im Rahmen der Studie Orientierungshilfen für die gesamtschweizerische und insbesondere die kantonale Meinungsbildung zu erarbeiten. Es geht darum, Vor- und Nachteile verschiedener Systemtypen von Bedarfsleistungen für Familien als Entscheidungsgrundlage darzustellen und ein optimales Modell von Ergänzungsleistungen (EL) für Familien in Bezug auf die Aufteilung der Funktionen zwischen Bund und Kantonen zu entwickeln. Es sind folgende Bausteine zu erarbeiten:

- **Bestandesaufnahme:** Übersicht über Vorhandenes und Diskussion (insbesondere kantonale Bedarfsleistungen für Mutterschaft und Familie, System der EL zu AHV/IV);
- **Systematisierung der Ausgestaltungselemente und Optionen:** Altersgrenzen, Erwerbsumfang, Anrechnung Einkommen und Vermögen, Anreizmechanismen, Aufteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden;
- **Vorschlag für Massnahmenvarianten:** Konkretisierung der einzelnen Ausgestaltungen;
- **Berechnung der Wirkungen:** Kosten, induzierte Einsparungen, Einkommenswirkungen auf betroffene Familien, weitere Effekte.

1.2 Projektbearbeitung und -begleitung

Die Projektarbeiten wurden im Januar 2002 aufgenommen und auf Ende 2002 abgeschlossen. Die Aufarbeitung wurde durch Ernst Zürcher, Zentralsekretär der SODK, und Kurt Jaggi von der Firma move consulting eng begleitet. Wir danken ihnen für die motivierende und konstruktive Zusammenarbeit sehr herzlich. Unser Dank geht ebenfalls an Regierungsrätin Ruth Lüthi, Präsidentin der SODK, und den gesamten SODK-Vorstand, welcher an seiner Sitzung vom 28. Juni 2002 über den Projektstand informiert wurde. Danken möchten wir schliesslich auch den Mitgliedern der Tripartiten Technischen Arbeitsgruppe Sozialpolitik, welche an zwei Sitzungen über den Projektstand diskutierte.

1.3 Aufbau des Berichtes

Die Kapitel 2 bis 5 dienen der **Bestandesaufnahme** von Problemlage und bestehenden Systemen von Bedarfsleistungen. In **Kapitel 2** stellen wir die Einkommenslage von Familien in der Schweiz übersichtsmässig dar. Wir stützen uns dabei auf die wichtigsten Ergebnisse aktueller Studien über die Armut von Familien und deren Ursachen. Das nachfolgende **Kapitel 3** gibt eine kurze Übersicht über die aktuelle Ausgestaltung und den Umfang der wichtigsten familienpolitischen Transfers (Familienzulagen, Steuerabzüge und Bedarfsleistungen für Familien). Zudem skizzieren wir die derzeit zur Dis-

kussion stehenden familienpolitischen Reformvorschläge. Auf die kantonalen Bedarfsleistungen für Familien wird in **Kapitel 4** genauer eingegangen. Eingehend wird das Tessiner Modell dargestellt, das in der aktuellen Diskussion um gezielte Unterstützungsleistungen für Familien im Vordergrund steht. In **Kapitel 5** wird das System der Ergänzungsleistungen zu AHV/IV dargestellt, an welches sich ein nationales System der Bedarfsleistungen für Familien anlehnen könnte.

Die **Ausgestaltungselemente** eines Systems von Familien-EL werden in den Kapiteln 6 und 7 systematisiert und konkretisiert. In **Kapitel 6** nehmen wir eine Synthese der bisherigen Bestandesaufnahme vor und fragen nach den Beurteilungskriterien für ein System der Familien-EL. In **Kapitel 7** diskutieren und konkretisieren wir die einzelnen Ausgestaltungselemente.

Die Ausarbeitung und Wirkungsanalyse eines **Modellvorschlags von Familien-EL** bildet den Inhalt der Kapitel 8 und 9. In **Kapitel 8** entwickeln wir das Modell anhand von allgemeinen Überlegungen und Fallbeispielen grundsätzlich und legen die wichtigsten Ausgestaltungselemente fest. Der Modellvorschlag stellt einen Bezugsrahmen dar, der unterschiedliche Ausgestaltungsmöglichkeiten erlaubt. In **Kapitel 9** berechnen wir die Wirkungen dieses Modellvorschlags und einzelner unterschiedlicher Varianten davon.

Synthese und Ausblick bilden den Inhalt des abschliessenden **Kapitels 10**. Dabei nehmen wir insbesondere auch Überlegungen zum weiteren Vorgehen vor.

Am Ende des Berichts finden sich ein **Anhang** mit einzelnen vertiefenden Informationen, sowie ein **Glossar** der Fachbegriffe, ein Verzeichnis der verwendeten **Abkürzungen** sowie ein Verzeichnis der zitierten **Literatur**.

2 Einkommenslage von Familien in der Schweiz

„Armut betrifft heute vor allem Kinder und Familien“ – diese Feststellung der Städteinitiative (1999) bringt die Entwicklung in der schweizerischen Diskussion über Armut und Einkommensschwäche auf den Punkt. Im Laufe der 1990er Jahre ist die Armut von Familien, auch dank den ersten wissenschaftlichen Untersuchungen in verschiedenen Kantonen, als eine schweizerische Realität zur Kenntnis genommen worden. Mit der schweizerischen Armutsstudie (Leu, Burri & Priester 1997) wurden Daten für die gesamte Schweiz vorgelegt, und in der Folge wird die Frage von Familienarmut verstärkt diskutiert. In diesem Kapitel legen wir die wichtigsten Grössenordnungen der Familienarmut im Zusammenhang mit der gesamten Einkommenslage dar (Abschnitt 2.1.).¹ Danach skizzieren wir die wichtigsten Entwicklungen (Abschnitt 2.2.) und gehen auf die Frage ein, wie weit die Familienarmut eine agglomerationsspezifische Problematik enthält (Abschnitt 2.3.). In Abschnitt 2.4 diskutieren wir die Bedeutung und Problematik der Sozialhilfe zur Verringerung der Familienarmut. Abschliessend gehen wir auf die unterschiedliche Bedeutung der Familienarmut nach Regionen ein.

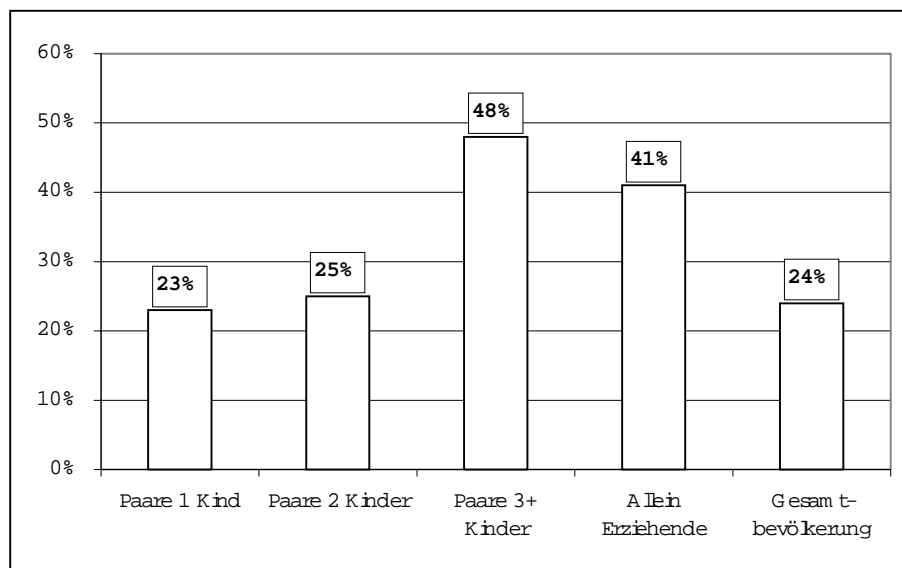
2.1 Einkommen und Armut nach Haushaltstypen

Die materielle Position eines Haushaltes wird durch zwei Elemente bestimmt: einerseits durch die Höhe des Einkommens aller Haushaltsmitglieder, andererseits durch die Höhe des Lebensbedarfs aller Haushaltsmitglieder. Je grösser die Erwerbskapazität ist, das heisst je grösser der Anteil der Personen im Haushalt ist, der ein gutes (Erwerbs)einkommen erzielen kann, desto besser wird die materielle Position des Haushaltes ausfallen. Je mehr zu unterstützende Mitglieder der Haushalt enthält, desto schwächer wird die materielle Position sein. Aus dieser einfachen Überlegung wird klar, dass zwei Familientypen besonders armutsgefährdet sind: Bei **Einelternfamilien** ist die Erwerbskapazität besonders stark beschränkt. Bei **kinderreichen Familien** ist die Zahl der zu unterstützenden Haushaltsmitglieder besonders hoch.

Diese Zusammenhänge sind in **Abbildung 1** gut ersichtlich. Die Angaben stützen sich auf eine Auswertung, die das Bundesamt für Statistik anhand der Daten der Einkommens- und Verbrauchserhebung 1998 vorgenommen hat (BFS 2002). Als einkommensschwach werden dabei alle Haushalte eingestuft, die weniger als 70 Prozent des Medianeinkommens zur Verfügung haben. Im Jahr 1998 betrug dieser Schwellenwert der Einkommensschwäche umgerechnet auf einen Einpersonenhaushalt 2450 Franken pro Monat. In der gesamten Bevölkerung sind nach diesem Kriterium 24 Prozent aller Haushalte einkommensschwach. Bei den Paarhaushalten mit einem und zwei Kindern ist ein vergleichbarer Anteil als einkommensschwach einzustufen. Hingegen sind 48 Prozent der Paarhaushalte mit drei und mehr Kindern und 41 Prozent der Alleinerziehenden einkommensschwach.

¹ Die Daten stammen aus verschiedenen Quellen, beziehen sich auf unterschiedliche Bevölkerungsgruppen und verwenden unterschiedliche Armutsgrenzen. Da sie sich zudem noch auf unterschiedliche Jahre beziehen, ist eine unmittelbare Vergleichbarkeit nicht gegeben.

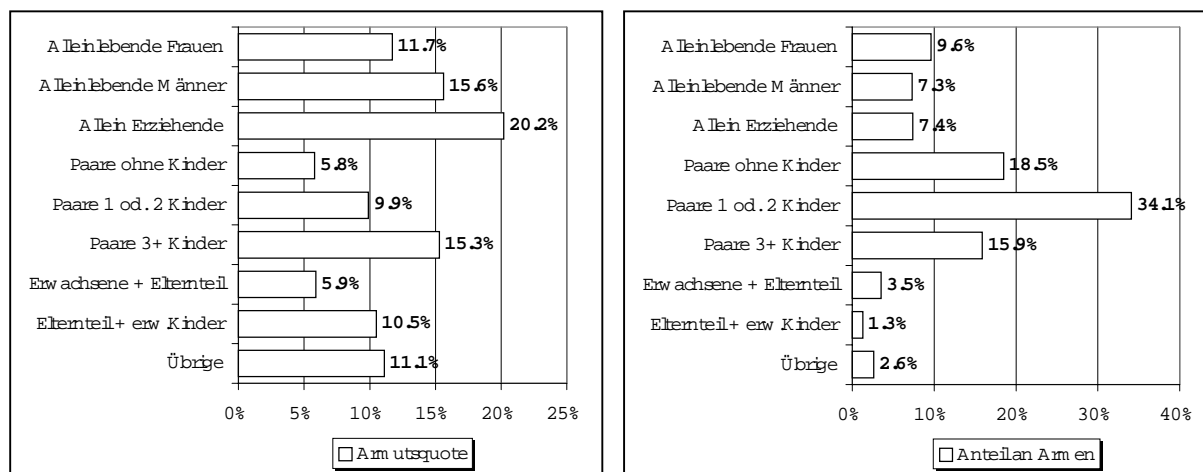
Abbildung 1: Anteil an einkommensschwachen Haushalten, Schweiz 1998



Quellen: BFS (2002, S.40)

Familien sind nicht nur überdurchschnittlich von Einkommensschwäche und Armut betroffen, sie machen auch den grössten Teil der Armen aus. Für die Darstellung dieser Grössenordnungen müssen wir uns auf die etwas älteren Zahlen der schweizerischen Armutsstudie stützen, die in **Abbildung 2** ausgewiesen sind und sich auf das Jahr 1992 beziehen.

Abbildung 2: Armutsquote und Anteil an den Armen, Schweiz 1992



Als Armutsschwelle zugrunde gelegt wurden die Einkommensgrenzen der EL zu AHV/IV.

Quelle: Leu, Burri & Priester (1997, S.134)

Bei den Berechnungen wurden die Grenzen für die Anspruchsberechtigung auf Ergänzungsleistungen zu AHV/IV als Armutsschwellen zugrundegelegt. Für die gesamte Bevölkerung resultiert daraus eine Armutsquote von 9.8 Prozent. Deutlich über dem Durchschnitt liegt die Armutsquote bei Alleinerziehenden (20.2%), Paaren mit drei und mehr Kindern (15.3%) und allein lebenden Männern (15.6%). Die Armutsbetroffenheit von Paaren mit einem oder zwei Kindern liegt mit 9.9 Prozent ziemlich genau im Gesamtdurchschnitt.

Da diese Haushalte aber sehr häufig sind, machen sie an der Gesamtheit der Armen einen Anteil von über einem Drittel (34.1%) aus. Fast 60 Prozent aller Armen leben in Familienhaushalten. Von Familienarmut sind vor allem Familien mit jungen Eltern betroffen. Dies erklärt sich zum einen durch den Umstand, dass die Lohnmöglichkeiten am Anfang der Berufskarriere noch vergleichsweise tief liegen. Zum anderen wird die Erwerbskapazität infolge der Betreuung von kleinen Kindern eingeschränkt.

Die Armutsstudie hält fest, dass „Altersrentner insgesamt, Betagte und Hochbetagte sowie IV-Rentner nicht überdurchschnittlich von Ressourcenschwäche betroffen“ sind (Leu, Burri & Priester 1997, S.421). Dies wird mit dem Umstand erklärt, dass das System der Sozialen Sicherung zu einer deutlichen Verringerung der Altersarmut geführt hat. Eine besondere Bedeutung wird dabei den EL zur AHV beigemessen. Die wichtige Rolle der EL wird durch eine spätere Untersuchung (Suter & Mathey 2000) bestätigt, worauf wir in Abschnitt 5.2 vertieft eingehen.

2.2 Wichtigste Entwicklungen

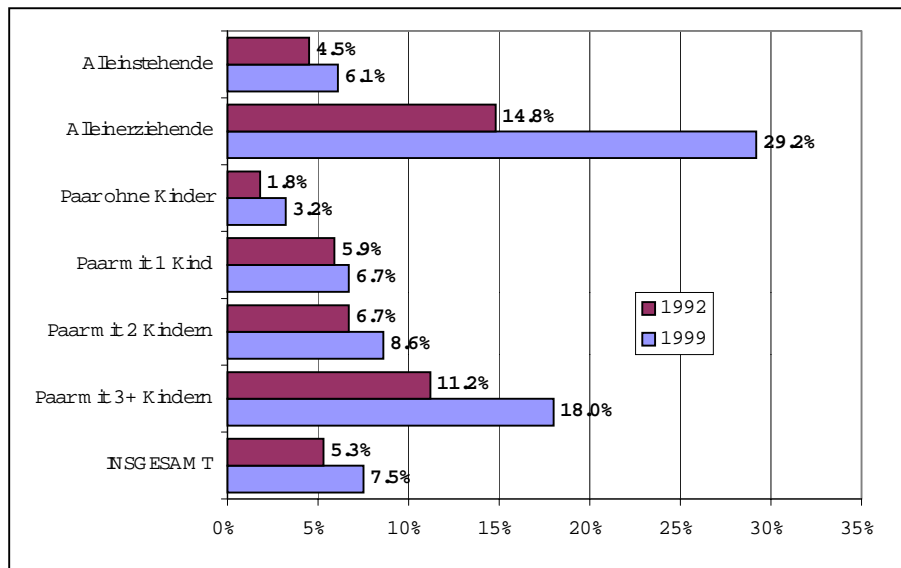
Mit der schweizerischen Armutsstudie wurde die Situation für das Jahr 1992 breit ausgeleuchtet. Für die späteren Jahre steht keine vergleichbar differenzierte Datenquelle zur Verfügung. Anhand der Daten der seit 1991 vom Bundesamt für Statistik jährlich durchgeführten schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) können aber wichtige Entwicklungen dennoch nachgezeichnet werden.

Gestützt auf die SAKE-Daten weist eine im Auftrag des Bundesamtes für Statistik erstellte Studie zur Problematik der Working Poor (Streuli & Bauer 2002) die Entwicklung bei den Working Poor in den 1990er Jahren aus. Unter Working Poor werden in diesem Zusammenhang Erwerbstätige (unabhängig vom Umfang der Erwerbstätigkeit) im Alter von 20 bis 59 Jahren verstanden, die in einem armen Haushalt leben. Wie **Abbildung 3** zeigt, ist die Armut bei den Erwerbstätigen in den 1990er Jahren generell angestiegen, von 5.3 Prozent 1992 auf 7.5 Prozent 1999.² Dies ist insbesondere auf Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt zurückzuführen. So haben im Lauf der 1990er Jahre prekäre Beschäftigungsverhältnisse (insbesondere Solo-Selbständige und nicht dauerhafte Arbeitsverträge) zugenommen. Zudem nahmen die Reallöhne nach 1995 kaum mehr zu (respektive gingen für einzelne Beschäftigtengruppen zurück).

Der durchschnittliche Erwerbsumfang hat zwischen 1992 und 1999 in den Paarhaushalten um 11 Prozent zugenommen, in den einkommensschwachen Paarhaushalten sogar um 20 Prozent. Die vorliegenden Quoten von Working Poor unterschätzen die Verschärfung der Problematik in den 1990er Jahren: Ohne die ausgeweitete Erwerbsarbeit wäre die Zahl der Working Poor noch erheblich stärker angestiegen. Besonders ausgeprägt zugenommen hat die Armut bei den Erwerbstätigen in Einelternhaushalten und in Paarhaushalten mit drei und mehr Kindern. Diese beiden Haushaltstypen wiesen schon 1992 die höchsten Working Poor-Quoten auf. Der starke Anstieg lässt sich unter anderem damit erklären, dass bei diesen beiden Haushaltstypen die Möglichkeiten begrenzt sind, einer Verarmung mit einer Ausweitung des Erwerbseinkommens zu begegnen (Streuli & Bauer 2002, 96f.).

² Dieser Anstieg wird allerdings etwas überzeichnet, da der individuellen Verbilligung der Krankenversicherungsprämien, die mit dem Krankenversicherungsgesetz 1996 eingeführt wurde, nur ungenügend Rechnung getragen werden kann.

Abbildung 3: Quoten von Working Poor nach Haushaltstypen, 1992 und 1999



Als Armutsschwelle zugrunde gelegt wurde die SKOS-Grenze.
Quelle: Streuli & Bauer (2002)

1999 zählen gesamthaft rund 250'000 Erwerbstätige zwischen 20 und 59 Jahren zu den Working Poor. Diese leben in rund 170'000 Haushalten, die ihrerseits gut 530'000 Personen umfassen. Neben den 250'000 Working Poor sind dies gut 50'000 nicht erwerbstätige Erwachsene und 230'000 Kinder (Streuli & Bauer 2002, S.9).

2.3 Agglomerationsspezifische Problematik

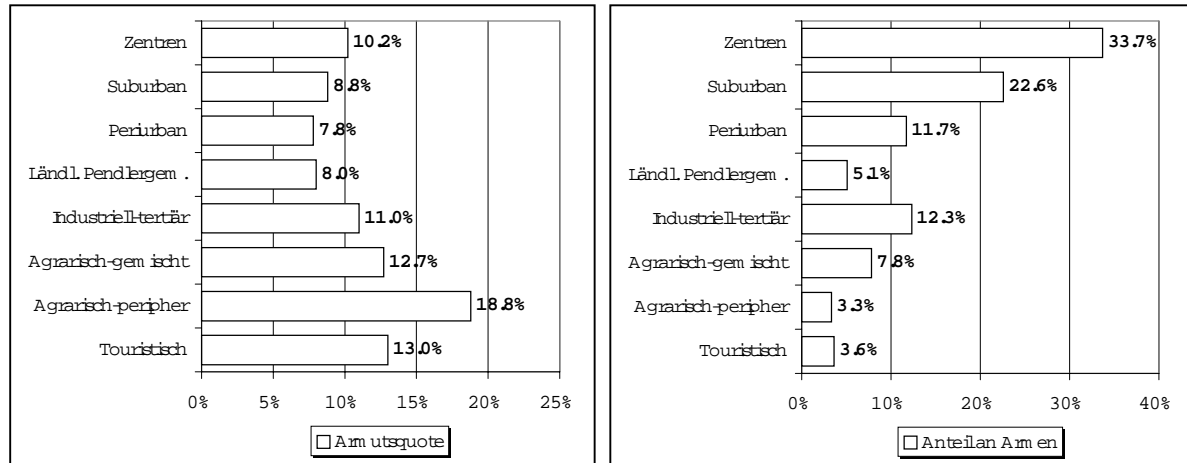
Die (Familien)armut enthält Elemente einer agglomerationsspezifischen Problematik, die sich darin äussert, dass die städtischen Zentren mit besonderen Belastungen konfrontiert werden. Wie **Abbildung 4** zeigt, lag die Armutsquote 1992 in den Zentren mit 10.2 Prozent zwar nur unwesentlich über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt von 9.8 Prozent (gemäss Leu, Burri & Priester 1997). Gegenüber den umliegenden Gemeinden (ärmere „suburbane“ Gemeinden, reichere „periurbane“ Gemeinden und ländliche Pendlergemeinden) war sie aber deutlich höher. Zudem leben mehr als ein Drittel aller Armen in den Zentren (33.7%). Zusammen mit den umliegenden Gemeinden umfassen die Zentren sogar fast drei Viertel (73.1%) aller Armen.

Verschiedene Elemente weisen zudem darauf hin, dass die Familienarmut mit besonderen Problemsituationen für die Zentren verbunden ist:

- Die Probleme von einkommensschwachen Familien werden in den städtischen Gebieten von anderen erschwerenden Faktoren, wie beispielsweise hohen Wohnungsmieten oder nicht kinderfreundlicher Umgebung, überlagert.
- Die Städte haben überdurchschnittliche Integrationsleistungen von ausländischen, oft einkommensschwachen Familien zu leisten.
- Alleinerziehende leben häufiger in städtischen Gebieten und sind dort häufiger von Unterversorgung betroffen als die Alleinerziehenden in ländlichen Wohngebieten (Leu, Burri & Priester 1997, S.309).
- Kinderreiche Familien wohnen zwar häufiger in ländlichen als in städtischen Gebieten. Das bei den kinderreichen Familien mit Abstand wichtigste Problem der überbelegten Wohnung äussert sich aber insbesondere in den Städten.

■ Die Einkommensverteilung ist in den städtischen Gebieten ungleichmässiger als in den ländlichen. Somit tragen die Zentren trotz generell höherem Einkommen die Last einer grösseren Einkommensungleichheit. Haushalte in ländlichen Gebieten verfügen zudem über höhere Nettovermögen und gleichzeitig ist das Vermögen auch gleichmässiger auf die Haushalte verteilt als in den Zentren (Leu, Burri & Priester 1997, 361f).

Abbildung 4: Armutsquote und Anteil an Armen nach Gemeindetypen, 1992



Als Armutsschwelle zugrunde gelegt wurden die Einkommensgrenzen der EL zu AHV/IV; eine zentrumsnahe Gemeinde wird als suburban bezeichnet, wenn sie einen Anteil an Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern unter 40 Prozent hat und als periurban, wenn dieser Anteil über 40 Prozent liegt; die suburbanen Gemeinden stellen tendenziell die ärmeren, die periurbanen Gemeinden die reicheren zentrumsnahen Gemeinden dar; industriell-tertiäre Gemeinden haben einen Landwirtschaftsanteil von weniger als 13 Prozent an der Erwerbsbevölkerung.

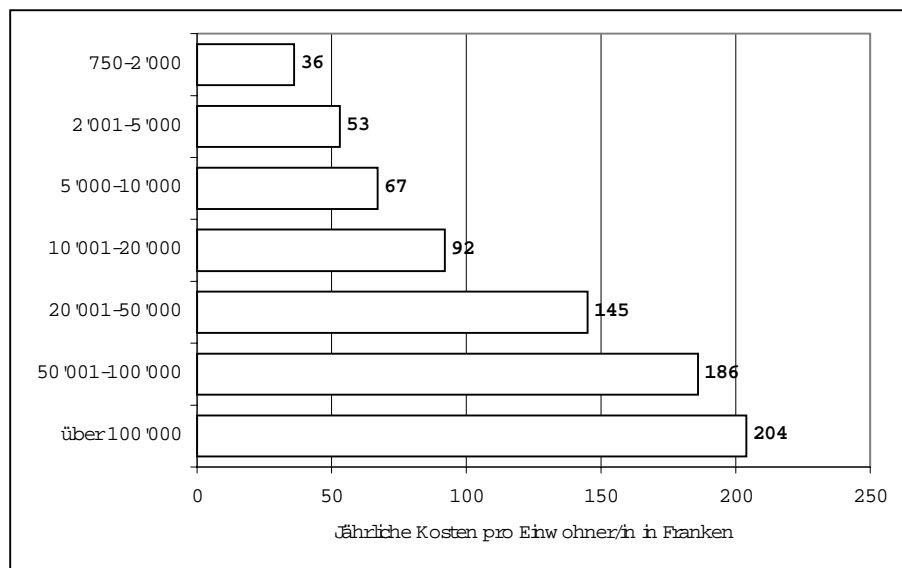
Quelle: Leu, Burri & Priester (1997, S.139)

2.4 Bedeutung und Problematik der Sozialhilfe

2.4.1 Besondere Belastung der Städte und Agglomerationen

Dass sich die Armutsprobleme in den Agglomerationen stärkerem Mass manifestieren und zu einer besonderen Belastung für die Städte führen, lässt sich mit verschiedenen Faktoren erklären. Zum einen kommen in den ländlichen Gebieten private Unterstützungsnetze eher zum Zuge als in den städtischen. Zudem führen die professionalisierten und stärker anonymisierten Sozialdienste zu einem weniger stigmatisierten Zugang zu Sozialhilfe und anderen Unterstützungsleistungen (Fluder & Stremmlow 1999, S.91ff). In der Folge ist die Inanspruchnahme solcher Leistungen in den Zentren wesentlich höher als in den ländlichen Gebieten. Statistisch ist ein klarer Zusammenhang zwischen der Gemeindegrosse und dem Anteil der Sozialhilfe beziehenden Armen ersichtlich. Gesamtschweizerisch wird dieser Anteil 1994 auf rund 34 Prozent geschätzt. In kleinen Gemeinden (unter 2'000 Einwohner/innen) sind es aber nur 13 Prozent, in mittleren Gemeinden (2'000 bis 10'000 Einwohner/innen) 24 Prozent und in grossen Gemeinden (über 10'000 Einwohner/innen) 47 Prozent (Fluder & Stremmlow 1999, S.278).

Abbildung 5: Kosten der Sozialhilfe nach Gemeindegrösse (Anzahl Einwohner/innen), 1994



Die Auswertung beruht auf den Daten der Kantone Zürich, Bern, St. Gallen und Aargau und umfasst 373 Gemeinden.

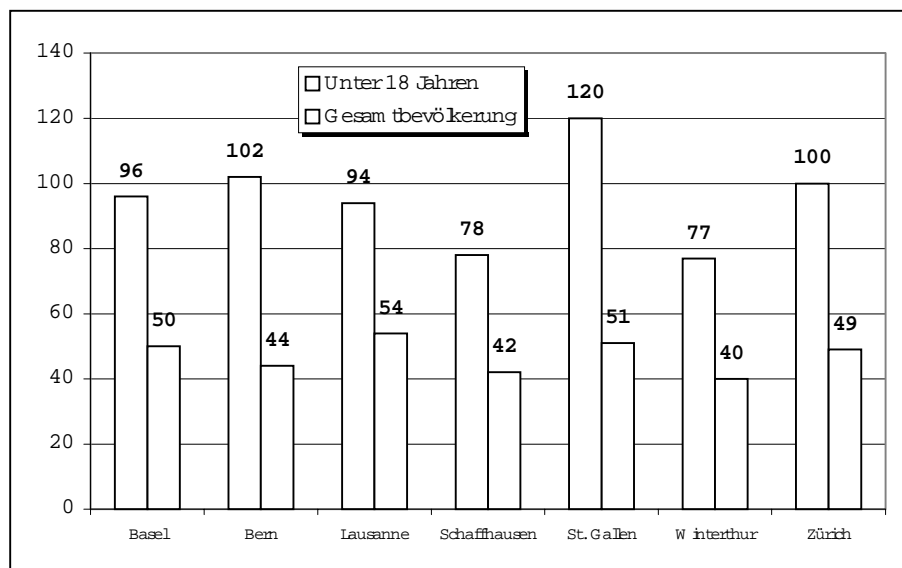
Quelle: Fluder & Stremlow (1999, S.138)

Wie **Abbildung 5** zeigt, nehmen die Ausgaben für Sozialhilfeleistungen in der Folge mit zunehmender Gemeindegrösse pro Kopf der Gesamtbevölkerung stark zu. In den Gemeinden mit über 100'000 Einwohner/innen lagen die Pro-Kopf-Kosten im Jahr 1994 mit 204 Franken fast sechs mal so hoch wie in den Gemeinden mit bis zu 2'000 Einwohner/innen, welche pro Kopf der Bevölkerung 36 Franken an Sozialhilfe aufwenden. Dank den höheren Aufwendungen für Sozialhilfe und andere bedarfsabhängige Sozialleistungen gelingt es den Kernstädten, ihre stark überdurchschnittliche Vortransferarmut (Armutsquote vor Überweisung der Leistungen) auf ein durchschnittliches Niveau zu senken (vgl. Suter & Mathey 2000, S.17).

2.4.2 Kinder und Jugendliche in der Sozialhilfe

Der von der Schweizerischen Städteinitiative herausgegebene Kennzahlenvergleich 2001 für die Städte Basel, Bern, Frauenfeld, Luzern, Schaffhausen, St. Gallen, Winterthur und Zürich (Städteinitiative 2002) belegt die hohe und steigende Belastung der Städte durch Familienarmut. Ein wesentlicher Rückschluss auf die grosse Bedeutung der Familienarmut lässt sich aus der „Sozialhilfedichte“ gewinnen. Darunter wird die Anzahl an Personen im Sozialhilfebezug pro 1'000 Einwohner/innen derselben Kategorie verstanden. Für Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren ist die Betroffenheit durch Sozialhilfe in allen ausgewerteten Städten weit höher als für die gesamte Bevölkerung. Wie **Abbildung 6** zeigt, ist die Abhängigkeit von Sozialhilfe bei den Kindern und Jugendlichen rund doppelt so hoch wie bei der Gesamtbevölkerung. Im Durchschnitt der evaluierten Städte hat im Jahr 2001 fast jedes zehnte Kind mindestens einmal Leistungen der Sozialhilfe bezogen.

Abbildung 6: So viele Personen pro 1'000 bezogen im Jahr 2001 Sozialhilfe



Quelle: Städteinitiative (2002, Tab. 12)

Zudem belegt der Kennzahlenvergleich, dass der Anteil der Familien in der Sozialhilfe in den letzten Jahren angestiegen ist. Im Jahr 2001 betrug er 35.2 Prozent. Davon machen Eineltern-Familien den grössten Teil aus. Der Anteil der Alleinerziehenden an allen Sozialhilfebeziehenden liegt für das Jahr 2001 im Durchschnitt bei 22.4 Prozent und stieg in den letzten zwei Jahren um mehr als 10 Prozentpunkte an. Wenn die Städte von der Sozialhilfe entlastet werden sollen, ist es also entscheidend, die Gruppe der Alleinerziehenden mit Ergänzungsleistungen finanziell stärken zu können.

2.4.3 Problematik des Nichtbezugs

In Abschnitt 2.4.1 haben wir, gestützt auf Fluder & StremLOW (1999) festgehalten, dass 1994 nur rund ein Drittel der von Armut Betroffenen durch kommunale Sozialhilfe unterstützt wurde.³ Wenn die kantonale Sozialhilfe (in den Kantonen Genf und Tessin) sowie die vermehrte Inanspruchnahme von Sozialhilfe in den letzten Jahren miteinbezogen werden, steigt der Anteil der Armen, die Sozialhilfe beziehen, tendenziell an. Der Anteil dürfte aber immer noch unter 50 Prozent liegen. Anders gewendet heisst dies, dass mehr als die Hälfte der unter der SKOS-Armutsgrenze lebenden Personen keine Sozialhilfe beziehen. Der Hauptgrund dafür liegt in der grossen Hemmschwelle, Sozialhilfe zu beantragen.

Aus theoretischer Sicht sind gemäss Van Oorschott (1994) auf drei Ebenen Barrieren für den Bezug bedarfsabhängiger Leistungen auszumachen:

- Instrumentelle Ebene (Dichte und Komplexität der getroffenen Regelungen);
- Administrative Ebene (unwürdige Behandlung, Missbrauchkontrollen, Verwendung schwer verständlicher Formulare usw.);
- Individuelle Ebene (Unwissenheit über die Existenz bestimmter Leistungen, Angst vor Stigmatisierung und Demütigung, negative Einstellung gegenüber gesellschaftlicher Abhängigkeit usw.).

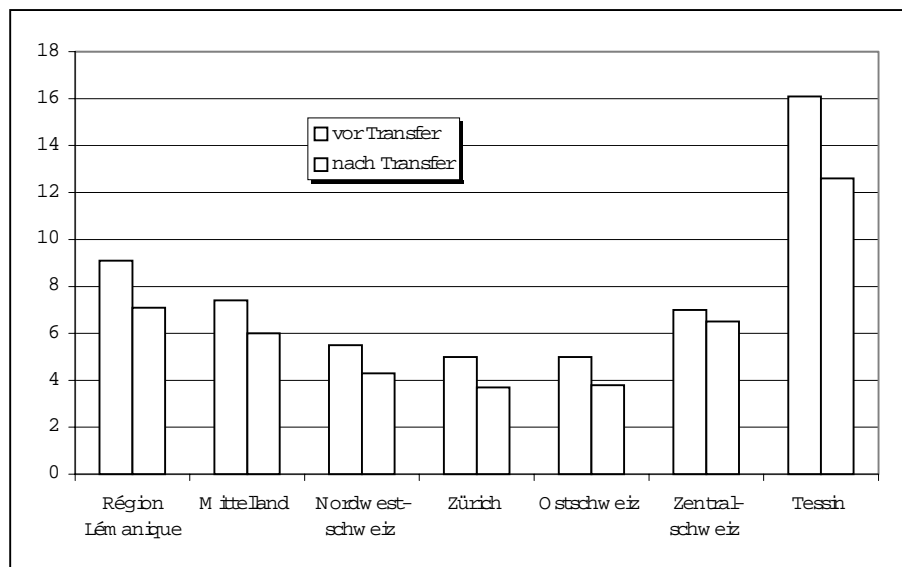
³ Dieser Wert liegt etwa im Mittelfeld der in anderen Untersuchungen aufgeführten Quoten der Beanspruchung von Sozialhilfe (Fluder & StremLOW 1999, S.279).

Diese Barrieren konnten teilweise auch in der Untersuchung von Leu, Burri & Priester (1997) gefunden werden (vgl. Tabelle 34 im Anhang). Personen, die sich selber als anspruchsberechtigt für bedarfsabhängige Leistungen bezeichneten, wurden gefragt, warum sie ihren Anspruch nicht geltend gemacht haben. Die wichtigste Kategorie von Gründen war der Wille, wirtschaftlich selbständig zu sein (z.B. „Ich kann selbst für mich sorgen“). Die danach am häufigsten genannte Einzelaussage „Es ist mir unangenehm, zur Fürsorge zu gehen“ deutet auf das Gefühl von Stigmatisierung und Abhängigkeit hin. Spezifische Ausgestaltungen der Sozialhilfe, wie etwa die Verwandtenunterstützungspflicht, wirken weiter abschreckend. So will eine Mehrheit vermeiden, dass ihre Kinder oder Eltern Geld an die Fürsorge zahlen oder zurückzahlen müssen. Schliesslich weisen einige Antworten auch auf einen ungenügenden bzw. unzutreffenden Wissensstand hin (z.B. „Ich wäre gezwungen, zuerst mein erspartes Geld aufzubrauchen“).

2.5 Unterschiede nach Regionen

Wie **Abbildung 7** zeigt, ist das Ausmass der Armut je nach Region sehr unterschiedlich. Vor Berücksichtigung von Sozialhilfe und weiteren bedarfsabhängigen Sozialtransfers liegt die Armutsquote zwischen 5.0 und 16.1 Prozent, nach Berücksichtigung dieser Transfers zwischen 3.7 und 12.6 Prozent. Diese Zahlen beinhalten die gesamte Bevölkerung und sind für die Familienarmut nur bedingt aussagekräftig.

Abbildung 7: Armutsquoten vor und nach Transfer von Bedarfsleistungen nach Grossregionen (in % der Bevölkerung), 1994



Quelle: Fluder & Stremlow (1999, S.278), vgl. Tabelle 33 im Anhang

Trotzdem lassen sich daraus zwei wichtige Erkenntnisse gewinnen:

- Neben der unterschiedlichen Prägung durch Gemeindetypen können je nach Region auch weitere unterschiedliche Faktoren (wie zum Beispiel eine unterschiedliche Arbeitsmarktsituation) zu Unterschieden in der Armutssituation bei Familien beitragen.
- Je nach Region tragen die bedarfsabhängigen Sozialleistungen in unterschiedlichem Mass zur Reduktion der Armutsquote bei.

3 Familienpolitische Situation in der Schweiz

Welche Bedeutung und Wirkung haben die familienpolitischen Transfers in der Schweiz? Dieser Frage gehen wir in Abschnitt 3.1 nach. In Abschnitt 3.2 skizzieren wir die aktuellen familienpolitischen Forderungen.

3.1 Familienpolitische Transfers

Im Verlauf der letzten hundert Jahre wurden verschiedene Formen von Transfers entwickelt, mit welchen die besonderen Belastungen von Haushalten mit Kindern teilweise kompensiert werden. Den Kern dieser familienpolitischen Leistungen bilden die Familienzulagen, die Steuerabzüge für Kinder und die Bedarfsleistungen für Familien.⁴ Die folgende Tabelle zeigt die Bedeutung dieser einzelnen Elemente für das Jahr 2000. Gesamthaft machen die jährlichen Transfers rund 6.5 Milliarden Franken aus.

Tabelle 1: Volumen der familienpolitischen Transfers in der Schweiz, 2000

	Volumen in Mio. Franken	Volumen in % des Totals
Familienzulagen	4'200	65.1%
Allgemeine Steuerabzüge	2'200	34.1%
Bedarfsleistungen für Eltern	50	0.8%
Gesamt	6'450	100.0%

Quelle: Eigene Berechnungen (Bauer, Strub & Stutz i.V.)

3.1.1 Familienzulagen

Der bei weitem grösste Teil von 4.2 Milliarden oder 65 Prozent des Gesamtvolumens entfällt auf die Familienzulagen, zu denen die Geburtszulagen, Kinderzulagen und Ausbildungszulagen gezählt werden. Diese Zulagen sind (mit Ausnahme der Landwirtschaft) kantonal geregelt. Ausbezahlt wird pro Kind ein pauschaler Betrag, der unabhängig von der Einkommenshöhe des Haushalts ist. Die ausbezählten Zulagen unterscheiden sich von Kanton zu Kanton erheblich. Sie belaufen sich derzeit (2002) je nach Kanton und Geburtsfolge auf monatlich 150 bis 444 Franken pro Kind (BSV 2002). Anspruchsberechtigt sind in der Regel nur unselbständig erwerbstätige Eltern mit Kindern unter 16 Jahren bzw. unter 25 Jahren, wenn sich diese noch in Ausbildung befinden. Bei Teilzeitarbeit wird die Zulage vielfach proportional gekürzt. Die Anknüpfung der Zulage an den Lohn der Eltern führt dazu, dass für rund 170'000 Kinder in der Schweiz heute keine Zulagen und für rund 125'000 Kinder nur reduzierte Zulagen ausbezahlt werden (Bauer & Streuli 2000, S. 49).

3.1.2 Steuerabzüge

Die allgemeinen Steuerabzüge für Kinder bewirken Steuerreduktionen von rund 2.2 Mrd. Franken, was 34 Prozent des Gesamtvolumens ausmacht. Je nach Kanton umfassen sie Abzüge vom steuer-

⁴ Zu den weiteren direkt familienpolitisch begründeten Transfers gehören Stipendien, Steuerabzüge für Fremdbetreuung, Erziehungsgutschriften in der AHV und die verbilligte Bereitstellung von Kinderbetreuungsplätzen (vgl. dazu Bauer 1998, 147ff.). Daneben gibt es verschiedene umfassend (auch für Haushalte ohne Kinder) konzipierte Transfers, welche für die Familien eine besonders grosse Bedeutung haben können (wie zum Beispiel die Prämienverbilligung bei der Krankenversicherung oder allgemeine Sozialhilfe).

baren Einkommen in der Höhe von 3'000 bis 8'000 Franken pro Kind und teilweise auch Abzüge vom Vermögen in der Höhe von 7'500 bis 40'000 Franken pro Kind (ESTV 2002, S.38f). Bei der direkten Bundessteuer beträgt der Abzug pro Kind 5'600 Franken. Die effektive Entlastung der Familien durch allgemeine einkommensunabhängige Steuerabzüge nimmt mit der Zahl der Kinder deutlich zu, ebenso steigt die frankenmässige Entlastung wegen der Steuerprogression auch mit zunehmendem Einkommen an.

Bei der direkten Bundessteuer beispielsweise liegt der Grenzsteuersatz zwischen 0 und 13 Prozent. Die Steuerreduktion dank des Kinderabzugs von 5'600 Franken macht somit zwischen 0 und 728 Franken aus. Dieser Effekt hat zur Folge, dass einkommensschwache Familien von den Steuerabzügen wenig oder nichts profitieren.

3.1.3 Bedarfsleistungen für Familien

In zwölf Kantonen werden heute (2002) Bedarfsleistungen für Eltern kleiner Kinder, deren Einkommen einen bestimmten Betrag nicht überschreitet, ausgerichtet. Meistens funktioniert die Regelung nach dem System der AHV-Ergänzungsleistungen, das heisst, das effektive Einkommen wird bis zu einer bestimmten Einkommensgrenze durch die Bedarfsleistungen aufgestockt (vgl. das nächste Kapitel 4). Die Leistungen werden ab der Geburt eines Kindes je nach Kanton ein halbes bis zwei Jahre (im Kanton Tessin bis drei Jahre) lang ausbezahlt. Der Kanton Tessin leistet als einziger auch an einkommensschwache Eltern von älteren Kindern (bis zu 15 Jahren) Bedarfsleistungen zur Deckung der mit den Kindern verbundenen Kosten. Die jährlichen Transfers der kantonalen Bedarfssysteme betragen knapp 50 Millionen Franken, wovon die Hälfte auf den Tessin entfällt. Auf die kantonalen Bedarfsleistungssysteme gehen wir in Kapitel 4 ausführlich ein.

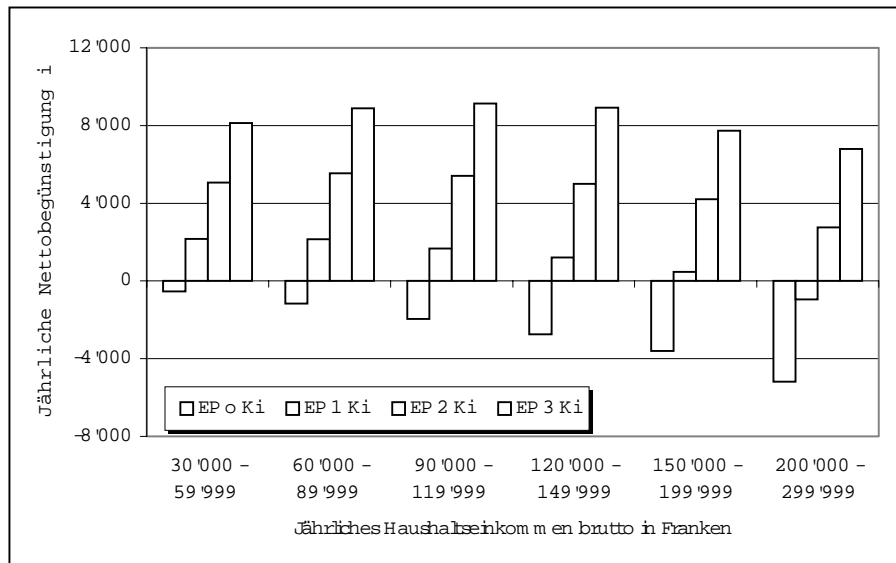
3.1.4 Wirkungen des Systems im Überblick

Welche Wirkung das heutige System nach unterschiedlichen Haushaltstypen und Einkommensstufen entfaltet, zeigt **Abbildung 8**.

Die entsprechenden Berechnungen wurden vom Büro BASS im Auftrag der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) vorgenommen (Bauer & Streuli 2000). Ausgewiesen wird der sogenannte Nettotransfer. Darunter wird der Betrag verstanden, den ein Haushalt vom System erhält, wenn davon seine Beiträge zur Finanzierung des Systems abgezogen werden. Wenn dieser Betrag negativ wird (wie dies bei den Haushalten ohne Kinder immer der Fall ist), so entspricht der negative Nettotransfer dem Beitrag, den der Haushalt netto zur Finanzierung des Systems beiträgt.

Ins Auge sticht, wie wenig gezielt das heutige System aus Familienzulagen und Steuerabzügen bei der finanziellen Unterstützung von einkommensschwächeren Familien wirkt. Die höchsten Nettotransfers fallen bei den Familien mit mittlerem Einkommen an. Für die untersten Einkommen, welche am dringlichsten auf finanzielle Unterstützung angewiesen sind, ist der Nettotransfer im allgemeinen geringer als bei den mittleren Einkommen. Dieses Bild würde sich im übrigen noch verschärfen, wenn die Einkommen unter 30'000 Franken auch ersichtlich wären (weil in diesem tiefsten Einkommensbereich in der zugrundeliegenden Datenbasis nur wenige Beobachtungen vorlagen, werden diese Resultate nicht ausgewiesen).

Abbildung 8: Nettowirkung von Familienzulagen und Steuerabzügen nach unterschiedlichen Haushaltstypen (1999)



Quelle: Bauer & Streuli (2000, S. 52)

3.2 Diskussion von familienpolitischen Reformen

Die Familienpolitik ist in den letzten Jahren in der Schweiz von einem eher wenig beachteten Thema zu einem viel diskutierten Politikfeld avanciert (vgl. auch Strub & Bauer 2002). Es stehen verschiedenste familienpolitische Reformen zur Diskussion. Die wichtigsten:

■ **Kinderzulagen.** Als Folge der 1991 eingereichten Parlamentarischen Initiative Fankhauser (91.411) legte die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) dem Nationalrat 1998 Bericht und Antrag betreffend ein Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Form eines Rahmengesetzes vor. Dieses sieht für alle Eltern pro Kind eine monatliche Kinderzulage von 200 Franken bzw. eine Ausbildungszulage von mindestens 250 Franken vor. Dieses Geschäft wurde im Rahmen des Stabilisierungsprogramms 98 («Runder Tisch») ein Moratorium bis 2001 vereinbart. Wann die SGK das Gesetz dem Nationalrat unterbreiten wird, ist noch nicht klar. Im Rahmen des Neuen Finanzausgleichs (NFA) wurde ein Bundesgesetz über Familienzulagen vorgesehen, nach welchem alle Eltern eine Zulage von 175 Franken für jedes Kind erhalten sollen. In der Botschaft zum NFA tritt der Bundesrat jedoch für eine Lösung im Rahmen der Pa. Iv. Fankhauser ein. Verschiedene Christliche Gewerkschaften sammeln derzeit für eine Volksinitiative «Für faire Kinderzulagen», welche eine Kinderzulage von monatlich 450 Franken pro Kind verlangt. In verschiedenen Kantonen werden Reformen der Kinderzulagen diskutiert.

■ **Familienbesteuerung.** Das vom Bundesrat 2001 vorgelegte Paket zur Reform der Familienbesteuerung (Bundessteuer) sieht ein Teilsplitting für Verheiratete und verschiedene Änderungen bei den Steuerabzügen vor. Das Paket befindet sich derzeit in der Beratung bei den Eidgenössischen Räten. Im Nationalrat wie im Ständerat unterlagen die Anträge für einen Übergang zum System der Individualbesteuerung oder des Familiensplittings, wie auch die Anträge, welche die Steuerabzüge für Kinder durch Steuergutschriften (fixe Abzüge am Steuerbetrag, welche auch zu Auszahlungen führen können) ersetzen wollen. Der Kanton Genf führte auf 2002 (nicht auszahlbare) Steuergutschriften ein, in

verschiedenen Kantonen sind entsprechende Vorstösse für einen Übergang zu Steuergutschriften bei der Staatssteuer hängig.

■ **Bedarfsleistungen für Eltern.** Im Frühjahr 2001 nahm der Nationalrat zwei parlamentarische Initiativen an, welche die Einführung von gesamtschweizerischen Ergänzungsleistungen für Familien nach dem Tessiner Modell verlangen (Pa. Iv. Fehr Jacqueline 00.436; Pa. Iv. Meier-Schatz 00.437). Eine Subkommission der SGK erarbeitet derzeit einen entsprechenden Gesetzesentwurf. In verschiedenen Kantonen sind Vorstösse zur Einführung oder Modifizierung kantonaler Systeme von Bedarfsleistungen für Familien hängig.

■ **Steuergutschriften.** Im Juli 2000 lancierte das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) eine Diskussion über Modelle einer Steuergutschrift für Familien (EVD 2002). Gestützt auf eine Studie des Volkswirtschaftlichen Instituts der Universität Bern (Gerfin, Leu, Brun & Tschöpe 2002) schlägt das EVD vor, das Einkommen von armen Familien, deren unselbständige Erwerbstätigkeit mindestens 40 Wochenstunden beträgt, mittels einer Steuergutschrift (negative Steuer) auf den Existenzbedarf aufzustocken.

■ **Mutterschaftsschutz.** Nach der Ablehnung der Mutterschaftsversicherung in der Volksabstimmung vom Juni 1999 legte der Bundesrat Modelle für einen Erwerbsersatz im Obligationenrecht vor. Nachdem der Nationalrat der Parlamentarischen Initiative Triponez (01.426) für eine über die Erwerbsersatzordnung finanzierte Mutterschaftsversicherung im November 2001 zustimmte, zog der Bundesrat seinen Entwurf zurück. Die SGK arbeitete einen Entwurf gemäss Pa. Iv. Triponez aus, welcher in den nächsten Monaten zur Schlussabstimmung in die Eidgenössischen Räten kommen dürfte. In einigen Kantonen wird über kantonale Lösungen diskutiert; Genf hat 2001 eine kantonale Mutterschaftsversicherung eingeführt.

■ **Krankenversicherungsprämien.** Auf der Ebene des Bundes wie der Kantone sind Vorstösse für eine stärkere Entlastung von Familien mit Kindern bei den KV-Prämien in Diskussion. Der Bundesrat schlägt im Rahmen der 2. KVG-Revision eine Neugestaltung der Prämienverbilligung vor (EDI 2002). Demnach soll die maximale Prämienbelastung für die Anspruchsberechtigten auf zwischen 2 und 10 Prozent des bundessteuerpflichtigen Reineinkommens beschränkt bleiben. Die 2. KVG-Revision befindet sich per Ende 2002 noch in der Beratung der Eidgenössischen Räte.

■ **Familienexterne Kinderbetreuung.** Aufgrund der überwiesenen Parlamentarischen Initiative Fehr für eine Anstossfinanzierung für familienergänzende Betreuungsplätze (00.403) arbeitete die SGK einen Bundesbeschluss über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung aus. Im Lauf der parlamentarischen Beratung wurde der Finanzrahmen für die ersten vier Jahre auf 200 Mio. Franken festgesetzt. Der Bund wird 2003 mit der Anstossfinanzierung beginnen. Auf kantonaler und kommunaler Ebene haben zahlreiche Vorstösse diverse Massnahmen zur Erhöhung des Angebots an Krippenplätzen wie auch zur erwerbsverträglicheren Gestaltung der Schulzeiten (Blockzeiten, Mittagstisch, Tagesschulen) geführt.

■ **Analysen/Berichte.** Auf eidgenössischer Ebene wurden parlamentarische Vorstösse überwiesen, welche grundlegende Berichte nach sich ziehen werden (z.B. Empfehlung Stadler 00.3662 betreffend Familienbericht, Postulat Fehr Jacqueline 00.3450 betreffend Zertifizierung familienfreundlicher Unternehmen).

Dem Querschnittscharakter der Familienpolitik gemäss sind in vielen anderen Politikbereichen familienpolitisch relevante Reformvorschläge zu finden wie etwa in den Bereichen Arbeitsmarkt, Bildung, Gesundheit, Gleichstellung, Migration, Demographie oder Wohnen.

4 Kantonale Bedarfsleistungen für Familien ⁵

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung sollen Vorschläge für ein schweizerisches System von Bedarfsleistungen ausgearbeitet werden. In diesem Zusammenhang ist eine Analyse der bestehenden kantonalen Bedarfssysteme für Familien mit kleinen Kindern von besonderer Bedeutung. In Abschnitt 4.1 wird die Ausgestaltung dieser Systeme zusammenfassend dargestellt. Im Hinblick auf eine Anwendung der Ausgestaltungselemente für eine Familien-EL werden wir auf diese in Kapitel 7 zurückkommen. Die quantitative Entwicklung der Systeme zeigen wir in Abschnitt 4.2 auf. In Abschnitt 4.3 erklären wir die Funktionsweise des Tessiner Modells und gehen auf die Ergebnisse der dreijährigen Evaluation dieses kantonalen Bedarfsleistungssystems ein.

4.1 Ausgestaltung der Systeme

Über gesetzliche Grundlagen für Bedarfsleistungen an einkommensschwache Haushalte mit Kleinkindern verfügen heute 12 Kantone (AG⁶, FR, GL, GR, LU, NE, SG, SH, TI, VD, ZG, ZH). **Tabelle 2** gibt einen Überblick über die wichtigsten Elemente der kantonalen Regelungen per 1.1.2002. Bis 1998 kannte zudem der Kanton Bern ebenfalls Bedarfsleistungen für Familien, die „Zuschüsse nach Dekret“. Die Unterstützung für die Familien (in der Praxis wurden vor allem alleinerziehende Personen berücksichtigt) ist wieder abgeschafft worden: Die Zuschüsse werden nur noch den Rentner/innen gewährt.

Die Leistungen lehnen sich in allen Kantonen an das System der Ergänzungsleistungen der AHV/IV an. Familien mit Kleinkindern, deren Einkommen unter der Einkommensgrenze liegt, haben über bestimmte Zeit einen Anspruch auf den entsprechenden Differenzbetrag. Die Einkommensgrenzen richten sich entweder nach den geltenden Einkommensgrenzen für EL zu AHV/IV (gemäss Art. 3b ELG) oder an kantonale Grenzen. Sowohl die Leistungsgrenzen als auch die Leistungen selber variieren im interkantonalen Vergleich. Der Schwankungsbereich der Grenzen beträgt einige hundert Franken. Für ein Paar mit einem Kind liegen die Grenzen (ohne Mietkosten) zwischen 1'808 Franken pro Monat (ZH, während maximal 24 Monaten) und 2'517 Franken pro Monat (SG, während maximal 6 Monaten).

Die gesetzlichen kantonalen Regelungen unterscheiden sich auch hinsichtlich der Definition der bezugsberechtigten Personen, der maximalen Leistung und der Bezugsdauer.

■ **Bezugsberechtigte Personen:** In fünf Kantonen (LU, ZG, FR, SG und NE) sind ausschliesslich Mütter bezugsberechtigt. Der Kanton Schaffhausen sieht Leistungen nur an Alleinerziehende vor. Anspruchsberechtigt ist entsprechend der alleinerziehende Elternteil. Nur die drei Kantone Zürich, Graubünden und Tessin bezahlen Bedarfsleistungen an Eltern, die ihre Kinder gemeinsam betreuen und unterstützen damit eine Aufteilung der Betreuungsarbeit zwischen den Eltern. In den Kantonen Glarus und Waadt werden die Bedarfsleistungen an den Elternteil ausgerichtet, der die Kinderbetreuung übernimmt. Damit besteht für die Eltern grundsätzlich eine Wahlfreiheit bezüglich Zuteilung der Kinderbetreuung.

⁵ Die Abschnitte 4.1 und 4.2 dieses Kapitels entstanden unter Mitarbeit von Manuela Füglistner.

⁶ Im Kanton Aargau traten die entsprechenden Regelungen erst auf 1.7.2002 in Kraft (neues Sozialhilfe- und Präventionsgesetz; §26 - §30 dieses Gesetzes sehen eine Elternschaftsbeihilfe vor). Die Ausgestaltung dieser Beihilfe liegt im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen der andern 11 Kantone, die über eine bedarfsabhängige Elternschaftsbeihilfe verfügen. Wir haben diese in unserer Übersicht per 1.1.2002 nicht integriert.

■ **Maximale Leistungen:** In fünf Kantonen ist zusätzliche ein Leistungsmaximum von zwischen 2'000 und 4'120 Franken pro Monat festgelegt. Übertrifft die Einkommenslücke das Maximum, so wird nicht mehr bezahlt und die Familie erreicht die Bedarfsgrenze nicht.

■ **Anspruchsdauer:** In allen Kantonen ausser dem Tessin werden die Leistungen während den ersten 6 bis 24 Monaten nach der Geburt entrichtet, einzig im Kanton Tessin beträgt die Bezugsdauer 36 Monate.

Tabelle 2: Ausgestaltung der kantonalen Systeme von Bedarfsleistungen für Familien mit kleinen Kindern, Stand 1.1.2002

Kanton	Anspruchsdauer (nach Geburt)	Maximale Auszahlung	Bedarfsgrenzen in Fr. / Mt.			
			Alleinerziehend	Paar	1. und 2. Kind	Weitere Kinder
FR	12	2'000 ⁴	2'250 (M)	3'000 (M)	300	300
GL ¹	12	-	1'800 (M)	2'829 (M)	257	257
GR	10	-	1'358	2'036	272	272
LU	12	-	SKOS	SKOS	SKOS	SKOS
NE	12	2'500	2'500 (M)	3'500 (M)	670	670
SG	6	-	1'407	2'110	369 ⁵	246
SH ²	24	2'000
TI ³	36	4'120	1'273	1'910	670	447 ⁶
VD ¹	6	-	1'407	2'110	738	496 ⁷
ZG	12	-	300	300
ZH ¹	24	2'000	1'225	1'808	325	325

(M) In den Kantonen GL, FR, SH und NE sind die Kosten für die effektive Miete und die KV-Prämien Bestandteile der Bedarfsgrenze, in den andern Kantonen werden sie zu den Bedarfsgrenzen noch hinzu gezählt.

1 Bei diesen Kantonen werden die Bedarfsgrenzen jeweils für Haushalte mit einem Kind gesamt angegeben. Die Bedarfsgrenzen nur für die Erwachsenen werden indirekt ermittelt, indem unterstellt wird, dass für ein erstes Kind der gleiche Ansatz gelte wie für ein zweites.

2 Es sind nur alleinerziehende Personen bezugsberechtigt

3 Im Kanton TI existiert auch für Familien mit älteren Kindern ein Bedarfssystem (vgl. Abschnitt 4.3)

4 gilt für ein Paar, 1'500 Franken für eine alleinerziehende Mutter

5 für das zweite Kind 295 Franken

6 ab dem fünften Kind 224 Franken

7 ab dem fünften Kind 246 Franken

Quelle: BSV (2002b)

Die Systeme sind administrativ unterschiedlich eingebettet. In vier Kantonen (GL, NE, SH, VD) ist das System an die Familienausgleichskassen (FAK) angehängt. Im Kanton TI sind neben den FAK auch die AHV-Ausgleichskassen involviert. Ganz in die AHV-Ausgleichskassen integriert ist das System im Kanton FR. In den Kantonen GR und LU sind die Sozialdienste der Gemeinden Anlaufstelle, im Kanton SG die Gemeinden als solche, im Kanton ZH die Bezirksjugendsekretariate. Im Kanton ZG ist die Volkswirtschaftsdirektion (Abteilung Mutterschaftsbeiträge) administrativ zuständig.

Trotz der Unterschiede besteht in den folgenden Punkten weitgehend ein Konsens.

■ Eine vollumfänglich externe Kinderbetreuung ist nicht erwünscht. Übersteigt die externe Kinderbetreuung 50 Prozent, besteht für die Eltern in sieben Kantonen (ZH, LU, GL, SH, SG, GR, TI) kein Anspruch auf Leistungen. Nicht an solche Anspruchsbedingungen geknüpft sind die Bedarfsleistungen in den Kantonen Zug, Fribourg, Neuenburg und Waadt. In diesen vier Kantonen sind allerdings nur die Mütter bezugsberechtigt.

- Bei Paarhaushalten ist grundsätzlich ein Beschäftigungsgrad von mindestens 100 Prozent erforderlich. Das heisst, die Bedarfsleistung kommt nicht einem Minimaleinkommen gleich.
- Die genannten zwei Ausgestaltungen unterstützen in der Tendenz die traditionelle Rollenteilung von Eltern: die Mutter widmet sich primär den Kindern, der Vater ist Vollzeit erwerbstätig.
- Für Alleinerziehende besteht keine Forderung nach eigener Erwerbstätigkeit. Die Bedarfsleistungen nehmen hier die Form eines garantierten Mindesteinkommens an.
- Finanziert werden die Leistungen vor allem durch den Kanton und die Gemeinden. Im Kanton Neuenburg sind die Arbeitgeber über Lohnsummenprozente an der Finanzierung beteiligt.

4.2 Quantitative Entwicklung

Die kantonalen Bedarfsleistungen für Familien werden nirgends umfassend statistisch ausgewiesen. Die folgende Übersicht stützt sich auf eine im Frühling 2002 durchgeführte Befragung bei den zuständigen kantonalen Stellen. Für die entsprechenden schriftlichen und mündlichen Auskünfte danken wir den entsprechenden zuständigen Personen herzlich. Für die früheren Jahre konnte auch auf die Aufarbeitung von Spycher (1995) zurückgegriffen werden. Einzelne Datenlücken konnten nicht geschlossen werden.

4.2.1 Bedarfsleistungen für Familien mit Kleinkindern

Tabelle 3 zeigt die Entwicklung der Fallzahlen und der jährlichen Ausgaben der kantonalen Bedarfsleistungen für Familien mit Kleinkindern von 1982 bis 2001.

Tabelle 3: Entwicklung der kantonalen Bedarfsleistungen für Familien mit Kleinkindern

	ZH	LU	GL ⁴	ZG	FR ³	SH ⁵	SG	GR	TI ⁶	VD ¹	NE ²	Total
Anzahl Fälle pro Jahr												
1982						C						0
1983						62						62
1984						68						68
1985						79						79
1986						79	D					79
1987				35		65	D					100
1988				26		68	D					94
1989				42		94	91					227
1990				30		104	96					230
1991		A	2	33		90	108					233
1992	758	A	4	29	20	100	112	56		168		1'247
1993	1'060	250	5	42	105	93	123	78		771		2'527
1994	1'140	268	B	33	97	66	138	93		925		2'760
1995	1'020	333	...	44	113	65	142	68		961		2'746
1996	1'130	397	...	67	87	78	163	91		1'023		3'036
1997	1'350	466	...	75	(202)	98	215	131	40	1'436		4'013
1998	1'350	459	...	80	(210)	91	267	150	192	1'243	20	4'062
1999	1'340	456	...	139	(241)	97	290	152	283	1'609	108	4'715
2000	1'391	393	...	51	(225)	45	245	170	295	1'624	115	4'554
2001	1'200	B	(1)	69	B	46	B	129	B	1'609	B	-

Tabelle 3: Entwicklung der kantonalen Bedarfsleistungen für Familien mit Kleinkindern (Fortsetzung)

	ZH	LU	GL ⁴	ZG	FR ³	SH ⁵	SG	GR	TI ⁶	VD ¹	NE ²	Total
Ausgaben laufend in 1'000 Franken												
1982						C						-
1983						652						652
1984						709						709
1985						713						713
1986						645	D					645
1987				213		657	D					870
1988				151		822	D					973
1989				332		1'213	474					2'019
1990				360		1'434	456					2'250
1991			9	314		1'158	509					1'990
1992	6'424		34	369	92	1'201	578	397		261		9'356
1993	10'505	2'336	63	488	661	939	889	774		1'445		18'100
1994	10'500	2'440	B	373	647	753	904	1'106		1'700		18'423
1995	10'300	2'947	...	452	976	755	1'063	944		1'721		19'158
1996	11'000	3'245	...	789	909	892	1'177	1'003		1'763		20'778
1997	12'500	3'615	...	943	1'130	1271	1'329	1'344		2'378		24'510
1998	12'600	3'523	...	964	1'294	927	1'715	1'286	4'308	2'238	90	28'945
1999	12'300	2'576	...	612	1'495	827	1'816	1'263	6'850	3'279	1'013	32'031
2000	11'652	2'906	...	555	1'309	503	1'321	1'171	7'604	3'620	1'078	31'719
2001	11'256	B	(7)	863	B	611	B	1'033	B	3'485	B	-
Durchschnittliche Ausgaben pro Fall und Jahr in Franken												
1982												-
1983						10'521						10'521
1984						10'438						10'438
1985						9'028						9'028
1986						8'174						8'174
1987				6'089		10'122						8'700
1988				5'918		12'093						10'351
1989				7'916		12'911	5'211					8'894
1990				12'015		13'794	4'760					9'783
1991			4'804	9'527		12'876	4'717					8'541
1992	8'443		8'575	12'746	4'610	12'007	5'168	7'097		1'551		7'503
1993	9'906	9'344	12'726	11'634	6'298	10'101	7'227	9'928		1'873		7'163
1994	9'215	9'104	...	11'322	6'666	11'410	6'551	11'902		1'838		6'675
1995	10'098	8'851	...	10'269	8'635	11'608	7'486	13'895		1'791		6'977
1996	8'850	8'175	...	11'775	10'446	11'436	7'221	11'030		1'724		6'844
1997	9'259	7'758	...	12'578	...	12'965	6'182	10'262	11'635	1'656		6'108
1998	9'333	7'675	...	12'051	...	10'188	6'422	8'575	22'437	1'800	4'522	7'126
1999	9'179	5'649	...	4'399	...	8'524	6'261	8'309	24'205	2'038	9'378	6'793
2000	8'377	7'393	...	10'873	...	11'176	5'393	6'888	25'778	2'229	8'697	6'965
2001	9'380	B (7'200)	12'509	...	13'280	B	8'011	B	2'166	B		-

A: Statistik erst seit 1993 erhältlich; vorher noch keine aussagekräftige Erfassung der Daten; B: Daten noch nicht erhältlich; C: 1982 noch keine Erfassung der BezügerInnen; D: Daten erst ab 1989 erfasst; (): gemäss telefonischer Auskunft

1) Der Kanton Waadt verfügt zusätzlich über einen Fonds Cantonal de famille. Diese Anträge werden individuell begutachtet und sind hier nicht in die Summe der Fälle bzw. der Leistungen eingerechnet. Im Kanton VD wurden zur Berechnung der Allocation de maternité 1999 die Einkommensgrenzen auf die Einkommensgrenzen der EL zur AHV angehoben. Das erklärt den Anstieg der Fälle und der Ausgaben ab 1999; 2) Für den Kanton Neuenburg entsprechen die aufgeführten Daten den von der kantonalen Ausgleichskasse ausbezahlten Summen und Fälle. Die wenigen von andern Kassen ausbezahlten Leistungen werden in diese Darstellung nicht einbezogen; 3) Seit 1997 werden in der Statistik des Kantons Freiburg nicht mehr die neuen Fälle pro Jahr registriert, sondern jeder neue Antrag. Verändert sich beispielsweise das Einkommen einer Mutter innerhalb der Zeit in der sie leistungsberechtigt ist, führt das zu einer neuen Registrierung. So kann ein Fall zwischen 1 bis maximal 12 Mal gezählt werden. Das erklärt den grossen Sprung der Fälle zwischen 1996 und 1997. Für das Total haben wir 100 Fälle pro Jahr (Durchschnitt der Vorjahre) angenommen; 4) Kanton Glarus: Sehr wenige Fälle, gemäss telefonischer Auskunft wurden im Jahr 2000 lediglich Auszahlungen in einem Fall gemacht; 5) Kanton Schaffhausen: Seit 2000 sind nur noch Alleinerziehende bezugsberechtigt. Im Gegensatz dazu waren früher auch zusammenlebende Eltern grundsätzlich bezugsberechtigt. Das erklärt die tieferen Fallzahlen und Ausgaben ab dem Jahr 2000; 6) Kanton Tessin: Die Zahlen beziehen sich auf die bezugsberechtigten Familien mit Kindern bis zum 3. Altersjahr. Die Beträge umfassen den gesamten Familienbedarf (vgl. Abschnitt 4.3).

Die wesentlichsten quantitativen Entwicklungen können wie folgt zusammengefasst werden:

■ Schaffhausen hat 1982 als erster Kanton Bedarfsleistungen eingeführt, kurz darauf folgten die Kantone St. Gallen und Zug. Es dauerte rund zehn Jahre bis die Idee, mittels Ergänzungsleistungen junge Familien zu unterstützen, sich in weiteren Kantonen durchsetzen konnte. Im Jahre 1992 wurden gleich von sechs weiteren Kantonen Bedarfsleistungen eingeführt. Darauf folgten die Kantone Tessin, Neuenburg und Aargau. Der Kanton Aargau, der das Gesetz erst im Sommer 2002 eingeführt hat, ist noch nicht aufgeführt (da noch keine Daten zur Verfügung stehen).

■ In den meisten Kantonen hat die Zahl der Beziehenden nach der Einführungsphase zunächst stark zugenommen und sich dann stabilisiert. Der Rückgang der Fälle im Kanton Schaffhausen ist darauf zurückzuführen, dass seit 2000 nur noch Alleinerziehende bezugsberechtigt sind. Im Kanton Glarus wurde das System in den zehn Jahren seit der Einführung kaum angewendet.

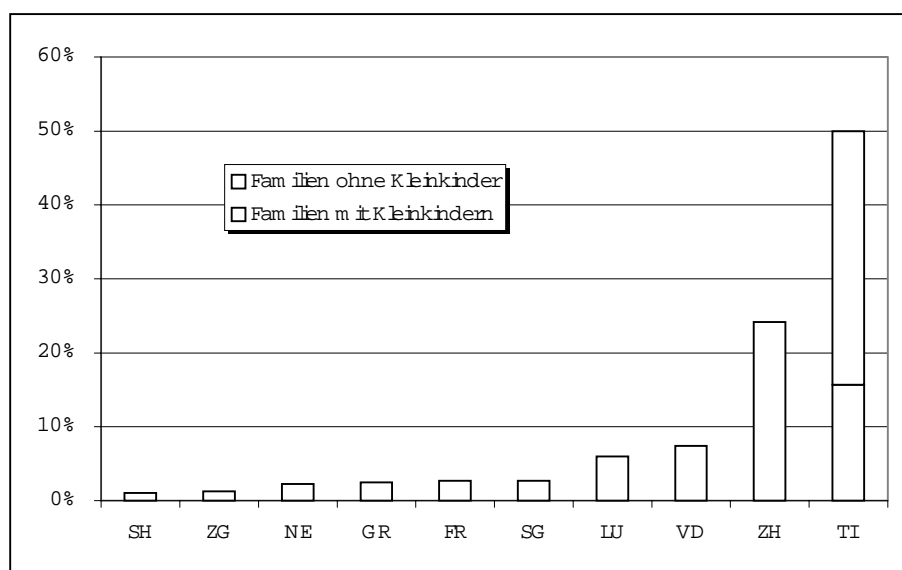
■ Seit 1998 werden jährlich um die 30 Millionen Franken an Bedarfsleistungen beansprucht. Im Jahr 2000 sind damit rund 4'500 junge Familien unterstützt worden. Die durchschnittlichen Ausgaben pro Jahr und Fall widerspiegeln die unterschiedliche Ausgestaltung der Bedarfsleistungen (vgl. Tabelle 2). Im Jahr 2000 machte die Ergänzungsleistung pro beziehende Familie knapp 7'000 Franken aus.

4.2.2 Bedarfsleistungen für Familien gesamt

Im Jahr 2000 wurden über alle Kantone hinweg 48.4 Mio. Franken an Bedarfsleistungen für Familien ausbezahlt, davon entfallen 31.8 Mio. an Familien mit Kleinkindern. Im Kanton Tessin, der als einziger auch Bedarfsleistungen an Familien mit ausschliesslich Kindern über drei Jahren (bis zum Erreichen des 15. Altersjahrs) ausrichtet, machen diese Leistungen 16.6 Mi. Franken aus.

Wie **Abbildung 9** zeigt, teilt sich die Gesamtsumme von 48.4 Mio. wie folgt auf: genau die Hälfte von 24.2 Mio. Fr. entfällt auf den Kanton Tessin. Die Leistungen des Kantons Zürich von 11.3 Mio. Franken stellen einen knappen Viertel des gesamten Volumens dar. Alle übrigen Kantone zusammen machen nochmals einen guten Viertel aus.

Abbildung 9: Prozentuale Aufteilung der Bedarfsleistungen für Familien nach Kantonen, 2000



Quelle: eigene Berechnungen (vgl. Tabelle 3)

4.3 Das Tessiner Modell

Das Tessiner Bedarfsleistungssystem wurde am 1. Juli 1997 eingeführt und beinhaltet ein zweistufiges Modell von unterschiedlichen Leistungen zur Ergänzung des Elterneinkommens. Es ist das Modell, welches am weitesten fortgeschritten ist und auch entsprechend evaluiert wurde. Das führt dazu, dass die Erfahrungen in neue gesetzlichen Bestimmungen einfließen. Im Folgenden wird die Funktionsweise des Modells (4.3.1) und die Ausgestaltung der Elemente (Abschnitt 4.3.2) dargestellt. Im Abschnitt 4.3.3 werden die wesentlichsten Erkenntnisse aus der Evaluation der ersten dreieinhalb Jahre beschrieben.

4.3.1 Die Funktionsweise des Modells

Das Familienzulagensystem im Kanton Tessin (Assegni di famiglia, kurz Assegni) umfasst vier Elemente:

- Erstens eine **kantonale Kinderzulage (Assegno di base, KiZu)** von 183 Franken für Kinder von 0 bis 14 Jahren (bis zum 15. Geburtstag). Die Grenze wurde vom 16. auf das 15. Altersjahr gesenkt, um einen Teil der Familien-EL finanzieren zu können.
- Zweitens eine **kantonale Ausbildungszulage (Assegno per giovani in formazione o giovani invalidi)** von 183 Franken für Kinder in Ausbildung von 15 bis 19 Jahren (bis zum 20. Geburtstag). Die ersten zwei Zulagen sind einkommensunabhängig und werden nur an Arbeitnehmende in Abhängigkeit ihres Beschäftigungsgrades ausbezahlt. Sie entsprechen den Kinder- und Ausbildungszulagen in den anderen Kantonen.
- Drittens der **Assegno integrativo (nachfolgend Kinder-EL)** für Kinder von 0 bis 14 Jahren in einkommensschwachen Familien. Diese Leistung hat den Zweck, den minimalen Lebensbedarf von Kindern und Jugendlichen zu sichern. Die Kinder-EL soll jedoch nicht auch die Unterhaltskosten der Eltern mittragen. Der Anspruch entspricht dem Fehlbetrag zwischen den anrechenbaren Einnahmen und den anrechenbaren Ausgaben gemäss dem Gesetz betreffend EL zu AHV/IV, höchstens jedoch einem maximalen Betrag, der den hypothetischen Kinderkosten entspricht (vgl. Abschnitt 4.3.2.3, Anrechenbare Ausgaben).
- Viertens der **Assegno di prima infanzia (nachfolgend Eltern-EL)** für Haushalte mit Kindern von 0 bis 2 Jahre (bis zum 3. Geburtstag) und einem Einkommen, das trotz Kinder-EL immer noch unter dem Existenzminimum liegt. Diese Leistung hat den Zweck, die **Existenz der gesamten Familie** mit Kindern unter drei Jahren zu sichern und ist als Entgelt für den Erwerbsausfall bzw. die Zeitkosten für die Betreuung gedacht. Sie soll die Differenz zwischen dem verfügbaren Einkommen des Haushalts und dem Familienbedarf gemäss den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV abdecken. Die Eltern-EL hat eine oberste Limite, die das Vierfache der minimalen Altersrente beträgt (4'120 Franken pro Monat). Eltern-EL kann nur beantragen, wer Kinder-EL erhält.

Wir werden nachfolgend die folgenden Begriffe bzw. Abkürzungen verwenden: KiZu für die allgemeinen Kinderzulagen (bzw. Ausbildungszulagen), Kinder-EL für den Assegno per figli integrativo und Eltern-EL für den Assegno di prima infanzia. Die KiZu, Kinder-EL und Eltern-EL wirken kumulativ: Je nach Einkommens- und Familiensituation wird nur KiZu, KiZu + Kinder-EL oder KiZu + Kinder-EL + Eltern-EL entrichtet. Für alle Ergänzungsleistungen zusammen verwenden wir weiterhin den italienischen Begriff Assegni.

In der nachfolgenden **Tabelle 4** werden für das Beispiel eines Paares mit einem Kind und das Beispiel einer alleinerziehenden Person mit einem Kind die **anrechenbaren Ausgaben und Einnahmen be-**

rechnet und die daraus folgenden Assegni berechnet. Die Beispiele beziehen sich auf die Praxis zwischen 1997 bis 2001. Die einzelnen Gestaltungselemente werden im nächsten Abschnitt erklärt.

Tabelle 4: Berechnung der Assegni an zwei Beispielen (2001)

A) Paar mit einem Kind					
Anrechenbare Ausgaben	Jahr	Monat	Einnahmen ohne Assegni	Fr/Jahr	Fr/Monat
Elternbedarf	22'920	1'910	Bruttolohn	40'000	3'333
Kinderbedarf	8'050	671			
Wohnung (effektiv)	9'600	800			
Krankenkassenprämie	2'595	216			
AHV/IV – Beiträge	2'620	218			
Pensionskassenbeitrag	1'800	150			
Total	47'585	3'965		40'000	3'333
			<u>Einkommenslücke</u>	7'585	632
			- Kinderzulage*	2'196	183
			- Kinder-EL **	5'389	449
			- Eltern-EL	0	0
			Total der Leistungen	7'585	632
			Verfügbares Einkommen	47'585	
B) Alleinerziehende mit zweijährigem Kind, teilzeitbeschäftigt					
Anrechenbare Ausgaben	Jahr	Monat	Einnahmen ohne Assegni	Jahr	Monat
Elternbedarf AE	15'280	1'273	Bruttolohn (Teilzeit 50%)	15'000	1'250
Kinderbedarf für 1 Kind	8'050	671	Erhaltene Alimente	5'000	417
Wohnung (effektiv)	7'800	650			
Krankenkassenprämie	920	77			
AHV/IV-Beiträge	980	82			
Total	33'030	2'753		20'000	1'667
			<u>Einkommenslücke</u>	13'030	1'086
			- Kinderzulage	1'098	92
			- Kinder-EL	6'952	579
			- Eltern-EL ***	4'980	415
			Total der Leistungen	13'030	1'086
			Verfügbares Einkommen	33'030	

Wenn das Kind älter als drei wird und die Eltern-EL wegfallen, verfügt diese Familie noch über 28'050 Franken

* Die Kinderzulage beträgt für eine Vollzeitanstellung monatlich 183, jährlich 2'196 Franken.

** Kinder-EL ergänzt die Kinderzulage bis zum maximalen Beitragsanspruch von 8'050 Franken (8'050./2'196 = 3'666), maximal jedoch soviel wie es braucht, um die Einkommenslücke zu decken (7'585).

*** Die Eltern-EL decken die Einkommenslücke, welche nach Auszahlung von KiZu und Kinder-EL noch übrigbleibt: 13'030./1'098./6'952 = 4'980.

Quelle: eigene Darstellung

4.3.2 Die Ausgestaltung der Assegni

Im Laufe des Jahres 2002 sind im Rahmen einer Gesetzesrevision einige Kriterien der Ausgestaltung geändert worden. Da die Änderungen – und deren Hintergründe – auch für die Gestaltung der Familien-EL von Bedeutung sind, stellen wir beide Varianten dar: Die ältere Regelung vor der Revision des Gesetzes wird mit Ziffer (a) bezeichnet, und die von der Regierung beantragten und vom Parlament bewilligten Änderungen mit Ziffer (n). Ist keine Ziffer erwähnt, so wurde am Kriterium nichts geändert.

4.3.2.1 Grundsätzliche Bezugsberechtigung

Um einen Rechtsanspruch auf die Assegni geltend machen zu können, müssen die Eltern oder der Elternteil die folgenden Voraussetzungen erfüllen:

■ Für den Erhalt der Leistungen braucht es entweder die schweizerische Staatsbürgerschaft oder die Niederlassungsbewilligung C. Zusätzlich müssen die Antragsstellenden während mindestens drei Jahren im Kanton Tessin wohnhaft sein (C-Bewilligung). Da der Unterhalt von Asylbewerber/innen und Flüchtlingen aufgrund des Asylgesetzes gewährleistet ist, sind diese vom Gesetz ausgeschlossen.

(a) Bis anhin mussten beide Elternteile diese Voraussetzung erfüllen.

(n) Neu hat dies nur noch ein Elternteil zu erfüllen.

■ Das anrechenbare Einkommen liegt unter dem Existenzminimum, das heisst unter dem für diesen Haushalt berechneten Lebensbedarf.

■ Das Alter der Kinder darf für den Bezug von Kinder-EL höchstens 15 Jahre betragen; für den Bezug von Eltern-EL muss ein Kind jünger als drei Jahre alt sein.

■ Beschäftigungsgrad und Eigenbetreuung:

(a) Vorausgesetzt wurde bisher ein maximaler Beschäftigungsgrad des betreuenden Elternteils von 50%. Bei Paaren durfte der Beschäftigungsgrad 150% nicht überschreiten.

(n) Die Forderung der Eigenbetreuung ist aufgehoben worden. Die Erwerbstätigkeit beider Eltern oder der Alleinerziehenden wird gefördert, indem die Kosten für die externe Betreuung angerechnet werden.

4.3.2.2 Anrechenbare Einnahmen

Zu den anrechenbaren Einkommen zählen:

■ Einnahmen aus Erwerb und Vermögen beider Eltern.

■ Sofern der nicht betreuende Elternteil „ohne berechtigte Gründe“ keiner oder einer Teilzeitbeschäftigung nachgeht, wird ihm ein hypothetisches Einkommen angerechnet.

■ Die allgemeinen Kinder- bzw. Ausbildungszulagen

■ Allfällige Alimente

Nicht angerechnet werden Verwandtenunterstützungen, Leistungen mit ausgesprochenem Fürsorgecharakter, Stipendien und ähnliche Unterstützungen.

4.3.2.3 Anrechenbare Ausgaben

Allgemeiner Lebensbedarf pro Jahr

Für den allgemeinen Lebensbedarf sind zur Zeit die gesetzlichen **Mindestbeträge** der Ergänzungsleistungen von AHV/IV massgebend (im folgenden Jahrespauschalen für 2001).

Bandbreite EL zu AHV/IV Ansätze in Franken/Jahr	Mindestbetrag	Maximalbetrag
■ Für Alleinstehende:	15'280	16'880
■ Für Ehepaare:	22'920	25'320
■ Für die ersten zwei Kinder je	8'050	8'850
■ Für zwei weitere Kinder je	5'368	5'900
■ Für jedes weitere Kind	2'684	2'950

Die Mindestbeträge des Lebensbedarfes, welche das LAF anwendet, liegen zehn Prozent unter den Maximalansätzen. Der Lebensbedarf für das dritte und vierte Kind macht zwei Drittel und derjenige für jedes weitere Kind ein Drittel der ersten zwei Kinder aus.

Mietzins und Wohn-Nebenkosten

Bei den Wohnkosten werden die effektiven Ausgaben bis zu einer maximalen Grenze angerechnet. Das Maximum liegt für Alleinerziehende bei 13'200 und für Paare bei 15'000 Franken pro Jahr. Bei Personen, die in einer ihnen gehörenden Liegenschaft wohnen, wird der Eigenmietwert als Mietzins angerechnet.

Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung

Zu den weiteren anrechenbaren Ausgaben gehört ein Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung.

Ausgaben für familienbegleitende Betreuung

- (a) Bisher wurden diese Ausgaben nicht berücksichtigt, weder bei den Kinder-EL noch bei den Eltern-EL.
- (n) Neu werden die externen Betreuungskosten entschädigt. Vorgesehen ist, dass die effektiven Kosten für die Betreuung der Kinder während der Arbeitszeit der Eltern zurückbezahlt werden und zwar im Nachhinein. Die effektiven Kosten werden auch bei den Kinder-EL voll zurück erstattet und nicht durch Maximalansätze der Kinderkosten beschränkt. Die Rückzahlung der Ausgaben soll gewährleistet werden, bis das Kind in den Kindergarten gehen kann, höchstens aber bis zum vollendeten 4. Lebensjahr. Damit soll der Ausfall der Eltern-EL, wenn das Kind drei wird, abgedeckt und der Übergang in die volle Berufstätigkeit erleichtert werden⁷

4.3.3 Ergebnisse der Evaluation

Der Einfluss der Ergänzungsleistungen auf die Erwerbstätigkeit

Die Evaluation ist der Frage, welchen Einfluss die Assegni auf die Erwerbstätigkeit der Eltern haben, in einer qualitativen, persönlichen Befragung nachgegangen. Die wichtigsten Erkenntnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen (Vaucher de la Croix & Marazzi 2001):

- Der - zumindest teilweise - auferlegte Erwerbsunterbruch während der Kleinkinderphase ist problematisch, weil er zu einem Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt führen kann. Die betroffenen Frauen, und es betrifft in der Mehrheit Frauen, finden aufgrund des Konkurrenzdruckes auf dem Arbeitsmarkt nur schwer wieder eine Arbeitsstelle, wenn sie einmal ausgestiegen sind. Erschwerend kommt hinzu, dass die Möglichkeit, das dreijährige Kind in die scuola d'infanzia (Kindergarten) zu bringen, auf dem

⁷ Das Platzangebot in der scuola d'infanzia ist für die Dreijährigen nicht in allen Gemeinden gewährleistet.

Kantonsgebiet des Tessins von Gemeinde zu Gemeinde sehr unterschiedlich ist. Folglich kann die Erwerbsmöglichkeit auch nach der dreijährigen Kleinkinderphase beschränkt sein und behindert den Wiedereinstieg. Hinzu kommen die Folgen eines zunehmend segmentierten und deregulierten Arbeitsmarktes, der den Bedürfnissen einer Erwerbstätigen mit Familienpflichten in keiner Weise entgegen kommt. Wenn die Eltern-EL wegfallen, führt dies zu kaum bewältigbaren Situationen.

■ Offensichtlich ist auch der Stundenplan in der scuola d'infanzia (Kindergarten) nicht so angelegt, dass eine volle Erwerbsmöglichkeit resultieren kann. Die Evaluation kommt denn auch zu dem Ergebnis, dass „... die Assegni zwar effektiv sind, um die finanzielle Armut der Familien abzufedern, gleichzeitig aber auch die Gefahr in sich bergen, eine neue Art der Abhängigkeit zu schaffen. Es fehle eine Familienpolitik, welche den vielfältigen Bedürfnissen der einkommensschwachen Frauen Rechnung trägt.“ (Vaucher de la Croix & Marazzi 2001, 63f).

■ Soziale Desintegration: Auch wenn die Einkommenssituation der Haushalte, welche neben Kinder-EL auch Eltern-EL beziehen können, einkommensmässig relativ komfortabel ist, würden aus sozialen Gründen viele Befragte eine Erwerbstätigkeit vorziehen. Die Erwerbstätigkeit ist vor allem auch eine Möglichkeit, aus der armutsbedingten Isolation auszubrechen und am gesellschaftlichen Leben teilnehmen zu können. Dies gilt in besonderem Ausmass für die Alleinerziehenden. Viele Befragten wären denn auch froh, wenn sie wieder in den Arbeitsmarkt einsteigen könnten, es wäre dies für die ganze Familie von Vorteil.

■ Der Entscheid zur Eigenbetreuung ist nicht nur ein kulturell-emotionaler sondern ein durchwegs ökonomischer: Für Familien, welche im Niedriglohnbereich ihr Einkommen erwirtschaften müssen, sind die Betreuungskosten viel zu hoch, als dass ein zusätzlich erwirtschaftetes Einkommen diese decken könnte. Ausserdem führt der Mangel an sozialen Beziehungen zu einem Ausschluss von jeglichen Formen der Unterstützung bei der Betreuung der Kinder auf Quartiersebene. Auch innerhalb der Familien sind die Netze brüchiger und die Möglichkeit, auf Familienangehörige zurückzugreifen, ist geringer. Somit werden während der Kleinkinderphase selbst Teilzeitbeschäftigungen unmöglich.

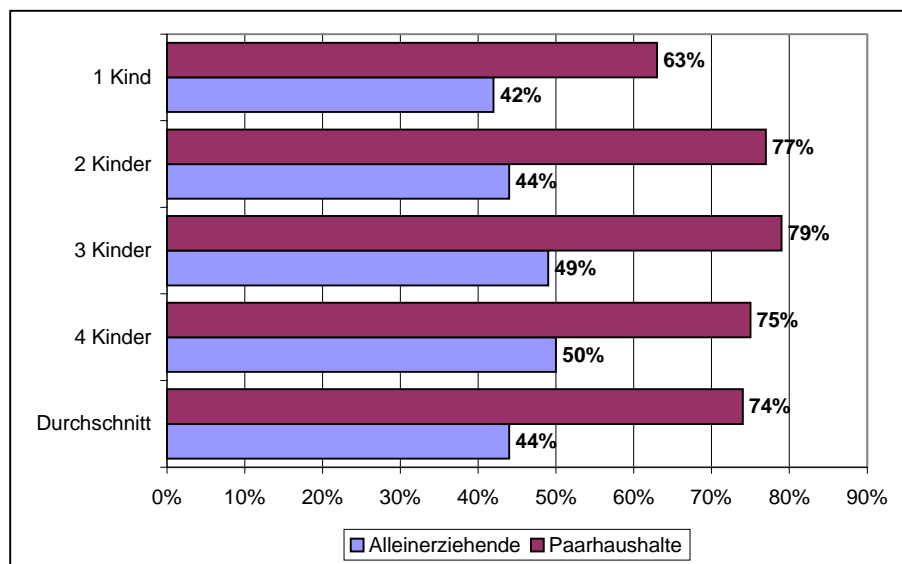
■ Wenn man der Begrenzung des Beschäftigungsgrades einen integrationshemmenden Effekt zuschreibt, so unterstellt man jedoch implizit, dass beide Elternteile vor dem Bezug der Assegni beschäftigt waren. Dies mag für einen Teil der Beziehenden stimmen. Ein beachtlicher Anteil der Beziehenden muss aber bereits vor der Einführung der Assegni zumindest teilweise erwerbslos gewesen sein, wie der Kostentransfer von 40 Prozent aus Sozialhilfegeldern vermuten lässt. Alle befragten alleinerziehenden Mütter waren denn auch vor der Scheidung nicht erwerbstätig und der Wiedereinstieg in eine Erwerbstätigkeit dürfte sich äusserst schwierig gestalten. Diese Familien tragen die Folgen der klassischen Teilung von Familie und Beruf und sind ein Opfer der sogenannten „Familienfalle“ (Bauer 2000) und zwar in ihrer extremen Ausprägung. Bei den Paarhaushalten haben in der Regel beide Eltern gearbeitet. In der Befragung ist man nur auf einen einzigen Fall gestossen, bei denen die Assegni der Auslöser für die Erwerbsaufgabe der Mutter war.

In seiner Botschaft reagiert der Regierungsrat auf die Mängel, welche die Evaluation aufgezeigt hat. Er sieht in der Einführung von zwei Massnahmen, welche die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ermöglichen sollen, das adäquate Mittel, um die wirtschaftliche Lage der Familien zu verbessern: Erstens können auch bei einem Bezug von Eltern-EL beide Elternteile voll erwerbstätig sein (die 50 Prozentklausel wird aufgehoben) und zweitens wird die familienexterne Betreuung unterstützt. Vorgesehen ist die volle Rückerstattung der effektiven Kosten für eine externe Betreuung der Kinder während der Arbeitszeit der Eltern. Voraussetzung ist der Nachweis, dass man während der Betreuungszeit berufstätig ist.

Die Erreichung der Bedarfsgrenze im Tessiner Modell

Die Erreichung der Bedarfsgrenze ist nur für die Gruppe der Kleinkinderfamilien (Kinder unter 3 Jahren) ein deklariertes Ziel des Tessiner Modells. Knapp 20 Prozent aller Beziehenden gehören zu dieser Gruppe. Für alle andern sollen die Zulagen eine Erleichterung der Lebensumstände bringen und verhindern, dass die direkten Kosten für die Kinder in die Armut führen. Um zu überprüfen, wer in welchem Ausmass von den Zulagen des Tessiner Modells profitiert, werden wir gleichwohl die Erreichung der vom Gesetz definierten Bedarfsgrenze als Kriterium nehmen. **Abbildung 10** zeigt den Anteil der Haushalte, nach Paarhaushalten und Haushalten von Alleinerziehenden unterschieden, welche die **Bedarfsgrenze nach Auszahlung beider Zulagen (Kinder-EL und Eltern-EL)** erreichen. Im Durchschnitt sind es 62 Prozent aller Haushalte: 74 Prozent aller Paarhaushalte, aber nur 44 Prozent der Haushalte von Alleinerziehenden. Ein Vergleich der Haushalte mit gleicher Kinderzahl zeigt, dass dieser Unterschied, sieht man von den Einkindfamilien ab, für jede Untergruppe gilt: Unabhängig von der Zahl der Kinder erreichen rund **30 Prozent mehr Haushalte von Paaren die Bedarfsgrenze als Haushalte von Alleinerziehenden**.

Abbildung 10: Anteil der Haushalte, welche die Bedarfsgrenze erreichen



Quelle: Vaucher de la Croix & Marazzi (2001), eigene Darstellung

Wie die nachfolgende **Tabelle 5** zeigt, können gut 60 Prozent aller Paarhaushalte mit mehr als einem Kind die Einkommenslücke (Differenz zwischen der Bedarfsgrenze und dem effektiven Haushaltseinkommen) bereits durch den Beitrag der Kinder-EL decken und sind nicht auf Eltern-EL angewiesen. Für Alleinerziehende mit einem Kind liegt dieser Anteil bei einem Viertel.

Das gute Ergebnis der Paarhaushalte ist vor allem auf ihre bessere Ausgangslage (relativ höhere Haushaltseinkommen) zurückzuführen. Ungenügend ist das Modell, um die **Einkommenslücken von Alleinerziehenden zu decken**. Dafür lassen sich mehrere Gründe ausmachen: Alleinerziehende starten häufig mit einem tiefen Ausgangseinkommen, sie haben mehrheitlich nur ein Kind - während die AFI Mehrkindfamilien begünstigt – und sie sind etwas weniger häufig berechtigt, Eltern-EL zu beantragen. Letzteres lässt sich dadurch erklären, dass rund 60 Prozent aller Alleinerziehenden geschiedene Personen sind und geschieden wird in der Regel erst, wenn die Kinder schon älter sind.

Tabelle 5: Erreichung der Bedarfsgrenze dank der Kinder-EL

	Alleinerziehende		Paarhaushalte	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %
1 Kind	95	23	96	36
2 Kinder	84	32	310	61
3 Kinder	23	36	162	65
4 Kinder	3	25	41	59
Total	205	27	618	56

Quelle: Vaucher de la Croix & Marazzi (2001)

Es sind nun aber vor allem die Alleinerziehenden mit einem oder zwei Kindern, welche einen weiteren Zuschuss dringend nötig hätten. 56 Prozent der Haushalte von Alleinerziehenden müssen mit einem Einkommen leben, das je nach Kinderzahl um 9'400 bis 5'500 Franken unter der Bedarfsgrenze liegt. Auch ein Viertel aller Paarhaushalte liegen unter dieser Grenze. Sieht man von den Einkindfamilien ab, so fehlt dieser Gruppe weniger als 4'000 Franken (Vaucher de la Croix & Marazzi 2001, S.48).

Administration des Tessiner Modells

Die Administration der Antragsstellung und die Dossierverwaltung liegen bei der Fachstelle „Assegni familiari“ der Sozialversicherungsanstalt (Istituto delle assicurazioni sociali, IAS). Hier werden die Dossiers auf ihre Vollständigkeit überprüft, die Antragsberechtigung abgeklärt und die allfällige Auszahlung veranlasst.

Das Antragsformular wird bei der lokalen AHV-Stelle der Gemeinden bezogen und eingereicht. Dieses Vorgehen erlaubt eine erste Überprüfung der Angaben mit den Daten des Einwohneramtes. Die Antragsstellung ist aufwendig. Die Mindestanforderungen an die Erwerbstätigkeit erfordert Anfragen bei dem oder den Arbeitgebern. Die Abklärung der grundsätzlichen Bezugsberechtigung (drei Jahre Wohnsitz im Kanton) wird bei häufigem Wohnortswechsel erschwert und erfordert genaue Nachrecherchen in den Gemeinden.

Rund 80 bis 90 Prozent aller Anträge werden denn auch unvollständig eingereicht und die Fachstelle muss durch telefonisches oder schriftliches Nachfragen die Anträge präzisieren. Häufig fehlen zudem die Belege, welche mit dem Antrag einzureichen sind. Meist folgt darauf eine langwierige Korrespondenz. In andern Fällen sind die Angaben widersprüchlich, nicht plausibel oder stimmen nicht mit den übrigen Daten überein, welche aus irgendeinem Grund zur Situation der Familie, zum Beispiel beim Einwohneramt, Steueramt oder Grundbuchamt, schon vorliegen. Besonders langwierig wird die Einschätzung, wenn Antragsstellende Vermögen besitzen, an einer Erbengemeinschaft beteiligt sind oder Vermögenswerte an Dritte übertragen haben, wie zum Beispiel ein von den Eltern geerbtes Grundstück, welches an die Kinder übertragen wurde.

Komplex ist auch die Bestimmung des Einkommens bei selbständig Erwerbstätigen. Das Einkommen wird eingeschätzt und in einer vertraglichen Vereinbarung wird die Höhe der Assegni festgehalten. Aufgrund der Steuererklärung für das Kontraktjahr werden dann ex post allfällige Differenzen zurückgefordert oder ergänzend ausbezahlt.

Zu Beginn der Einführung mussten die Antragssteller/innen rund 158 Tage auf eine Bewilligung (oder Ablehnung) warten. Mit zunehmender Routine der Bearbeiter/innen sank **die Wartezeit auf rund vier Monate (111 Tage)**. Fehlende Praxis und Normen der Gesetzesinterpretation haben zudem zu vielen Rekursen geführt. Zum Teil hängt das damit zusammen, dass die Regelungen des Gesetzes wenig

praxisnah war, zu sehr an den EL zu AHV/IV orientiert und kaum auf die neue Zielgruppe anwendbar war. Dies betrifft vor allem die Berechnung der Karenzfrist (Wohndomizil), das Thema des Sorgerechts, die Interpretation des Beschäftigungsgrades, Anforderungen an das Bezugsrecht, welche denn auch in der Revision geändert wurden.

Neben der Erstaufnahme ist auch die **Dossierbearbeitung** sehr aufwendig. Die Situation wechselt laufend, zwei bis drei Mal pro Jahr ist eher die Regel denn die Ausnahme. Erwerbsaufgabe folgt auf Erwerbsaufnahme. Dann wechseln auch die Beschäftigungsgrade und damit die Einkommen. Im Durchschnitt wurde ein Dossier im Laufe von zwei Jahren rund sechs Mal überarbeitet (Vaucher de la Croix & Marazzi 2001). Das Gesetz (LAF) sieht bei den Kinder-EL eine zweijährige Überprüfung vor, bei den Eltern-EL eine jährliche. Die Fachstelle ist dazu übergegangen, bei beiden Assegni mindestens jährliche Kontrollen durchzuführen. Die Bezüger/innen geben eine Veränderung ihrer Situation nicht von sich aus bekannt, und die Fachstelle müsse dann die Zahlungen zurückfordern oder anrechnen, wenn es der Familie wieder schlechter geht und sie Anspruch auf Assegni hätte.

Eine Vereinfachung der Antragsstellung ist aus der Sicht der Verantwortlichen nicht möglich, soll das System der individuellen Bedarfsleistung beibehalten bleiben. Eine erste Abklärung der Anspruchsberechtigung über Steuerdaten scheint im Kanton Tessin zur Zeit nicht realisierbar. Man ist dieser Frage im Rahmen einer Vorabklärung zur Auszahlung der Ergänzungsleistungen zu AHV/IV nachgegangen. Die Vorabklärung ergab, dass die Steuerdaten selbst für die Altersgruppe der AHV-Bezüger/innen zu wenig mit den effektiven Daten übereinstimmen. Hierzu muss allerdings erwähnt werden, dass die Gegenwartsbesteuerung im Kanton Tessin erst per 2004 eingeführt wird.

Eine gewisse Entlastung erhoffen sich die Verantwortlichen durch die LAPS. Das Gesetz wird zu einer zentralen Datenadministration für alle Sozialleistungen führen und das Verfahren vereinfachen. Geplant ist, dass etwa 18-20 Fachkräfte in maximal acht regionalen Stellen die Abklärungen aller Leistungen, welche unter das Gesetz fallen, durchführen werden.

Die Finanzierung

Wie sich die einzelnen Finanzierungsquellen von 1997 bis 2001 entwickelt haben, ist in **Tabelle 6** ersichtlich.

Tabelle 6: Finanzierung der Familien-EL im Tessin

	7.-12.1997		1998		1999		2000		2001	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
Kinder-EL (AFI)	1'505'436	100	11'080'855	100	16'220'395	100	17'442'495	100	17'600'000	100
- Beitrag Selbständige		-	1'010'831	9	1'043'558	6	1'260'951	7	1'000'000	6
- Indexstop	771'150	51	1'112'910	10	1'119'297	7	2'226'553	13	5'400'000	31
- Transfer Sozialhilfe	602'174	40	4'432'342	40	6'491'758	40	6'976'998	40	7'000'000	40
Total Beiträge	1'373'324	91	6'556'082	59	8'654'613	53	10'464'502	60	13'400'000	76
Defizit (Kinder-EL)	132'112	9	4'524'773	41	7'565'782	47	6'977'993	40	4'200'000	24
- Defizitanteil FAK	66'056		2'262'386		3'782'891		3'488'997		2'100'000	
- Defizitanteil Kanton	66'056		2'262'386		3'782'891		3'488'997		2'100'000	
Eltern-EL (API)	281'264		2'652'266		4'257'936		4'807'895		5'300'000	
Belastung Kanton durch Familien-EL	347'320		4'914'652		8'040'827		8'296'892		7'400'000	

Quelle: Vaucher de la Croix & Marazzi (2001, S.35)

Die Finanzierung der Eltern-EL wird ausschliesslich vom Kanton getragen, während für die Kinder-EL drei Finanzierungsquellen herangezogen werden:

- Beiträge der selbständig Erwerbenden von 0.15 Prozent der AHV-Lohnsumme. Die selbständig Erwerbenden erhalten keine allgemeinen Kinderzulagen und bezahlen entsprechend auch keine Beiträge an die Familienausgleichskasse. Hingegen ist auch diese Erwerbsgruppe berechtigt, Familien-EL zu beziehen. Der Beitragssatz von 0.15 Prozent von der AHV-Lohnsumme ist eine politische Festsetzung, welche die Zahl der Selbständigen berücksichtigt. Die Beiträge der Selbständigen decken 6 bis 7 Prozent des Finanzierungsbedarfes der Kinder-EL.
- Beiträge der Familienausgleichskassen: Zum einen wurde die Altersgrenze für die allgemeinen Kinderzulagen von 16 auf 15 Jahren gesenkt. Zum andern wurde die Indexierung der allgemeinen Kinderzulagen gestoppt. Diese Zulagen waren im Kanton Tessin ursprünglich indexiert. Mit Einführung der LAF werden sie erst wieder bei einer Teuerungszunahme von fünf Prozent angepasst. Die sich im Ausgleichsfonds anhäufenden Gelder werden für die Kinder-EL verwendet. Bei der Einführung der LAF rechnete man mit höheren Beiträgen aus diesem Indexierungsmechanismus. Die geringe Teuerung bzw. Lohnentwicklung hat dann diese Hoffnungen zunichte gemacht. Erst im Jahr 2001 lieferte der Indexierungsstop einen substanziellen Beitrag (31%) zu den Ausgaben der Kinder-EL.
- Die Ersparnisse bei der Sozialhilfe. Die Schätzung des IAS geht davon aus, dass dieser Betrag rund 40 Prozent der Ausgaben für die Kinder-EL ausmacht. Die Reduktion der Ausgaben für die Sozialhilfe wurde geschätzt: Für alle Familien, die Sozialhilfe in Anspruch genommen hatten und ans System der LAF überwiesen wurden, hat man während ihrer Verweildauer im System der Familien-EL die Kosten geschätzt, die sie verursacht hätten, wenn sie weiterhin von der Sozialhilfe unterstützt worden wären. Zu dieser Zahl müsste man theoretisch die Haushalte hinzuzählen, welche die Sozialhilfe neu beansprucht hätten, gäbe es keine Familien-EL. Eine solche Schätzung würde kaum gültige Werte ergeben. Aus diesem Grund hat sich das IAS auf die 40 Prozent Kostenanteil festgelegt und nimmt dies bis heute als gültigen Wert an. Da im Tessin die Sozialhilfe kantonal geregelt und administriert wird, kann der Transfer durch eine innerkantonale Umbuchung erfolgen.

Dank dieser Beiträge werden zwischen 60 bis 70 Prozent der Gesamtkosten der Kinder-EL gedeckt. Das jährlich resultierende Defizit von zwischen 4 bis 7 Millionen Franken teilen sich der Kanton und die kantonale Familienausgleichskasse je hälftig.

Die Eltern-EL werden ausschliesslich durch Steuergelder des Kantons finanziert. In den letzten zwei Jahren resultierte aufgrund der Familien-EL, Kinder-EL und Eltern-EL zusammen eine **zusätzliche Belastung** des Kantons von zwischen **8.3 und 7.4 Millionen Franken**. Das Gesamtbudget des Kantons betrug in den letzten Jahren um die 2.5 Milliarden Franken. Die zusätzliche Belastung macht folglich etwa 0.3 Prozent aus. Bezogen auf die 750 Millionen Franken Ausgaben für die soziale Sicherheit des Kantons und der Gemeinden zusammen (1999) betragen diese Mehrausgaben rund ein Prozent.

4.4 Erfahrungen mit den Bedarfsleistungen in den übrigen Kantonen

In keinem der anderen Kantone mit Bedarfsleistungen für Familien sind diese Systeme einer eigentlichen Evaluation unterzogen worden. Im Rahmen einer Fachtagung wurden die Systeme der Kantone Zürich, Waadt und Schaffhausen vorgestellt und gewürdigt (BSV 1999). Insbesondere für den Kanton Zürich sind Elemente einer Auswertung vorhanden. Gestützt auf diese Darstellungen sowie auf vereinzelte Auswertungen von Erfahrungen im Rahmen von Jahresberichten lassen sich folgende tendenziellen Feststellungen machen:

- Die Bedarfsleistungen werden generell mit weniger Hemmung geltend gemacht als Sozialhilfe.

- Ein bedeutender Teil der Beziehenden (zwischen einem Drittel bis zu Hälfte) sind Alleinerziehende.
- Im Kanton Zürich sind die Bedarfsleistungen tiefer als die der Sozialhilfe. Dies führt oftmals zu einem doppeltem Bezug (von Bedarfsleistungen und Sozialhilfe) und zu einem doppeltem Verwaltungsaufwand. Rund ein Drittel der Bedarfsleistungs-Beziehenden werden in der Stadt Zürich gleichzeitig von der Sozialhilfe unterstützt.
- Die Schnittstellen zwischen Arbeitslosenversicherung, Sozialhilfe und Bedarfsleistungen sind in den Kantonen unterschiedlich gelöst. Die Schnittstellenproblematik führt aber fast überall zu doppeltem Verwaltungsaufwand.
- Die Abklärung der Wohnsituation (insbesondere bei Konsensualpaaren) und die Abklärung von Arbeitspensum und Einkommen bei Selbständigerwerbenden können schwierig bis unmöglich sein.

5 Ergänzungsleistungen zu AHV/IV ⁸

Die Idee eines Rechtsanspruchs auf bedarfsabhängige Familienleistungen lehnt sich an das System der Ergänzungsleistungen zu AHV/IV an. Ein nationales System der ergänzenden Bedarfsleistungen für einkommensschwache Familien mit Kindern könnte daher in seiner Struktur und den Leistungen auf dieses EL-System abstellen, mit Anpassungen, die sich für Personen im erwerbsfähigen Alter aufdrängen. In 5.1 stellen wir die Ausgestaltung der EL zu AHV/IV eingehender dar. Welche Erfahrungen mit diesem System gesammelt wurde, diskutieren wir in Abschnitt 5.2 und gehen in Abschnitt 5.3 auf Gemeinsamkeiten und Differenzen mit dem System von Familien-EL ein.

5.1 Ausgestaltung der EL zu AHV/IV

Durch die Alters- und Hinterlassenenversicherung sowie die Invalidenversicherung soll der Lebensbedarf für die ganze Bevölkerung gesichert werden (erste Säule im 3-Säulen-Konzept). Da die AHV und die IV dieses Ziel alleine nicht erreichen, wurden 1966 die Ergänzungsleistungen eingeführt. Ursprünglich als Übergangslösung geplant, handelt es sich mittlerweile um eine Dauerlösung (Widmer 1998). Betagte, Hinterlassene und Behinderte, denen die Renten und das übrige Einkommen nicht ausreichen, die minimalen Lebenskosten zu decken, sollen Ergänzungsleistungen zur AHV und IV erhalten. Auf diese Leistungen besteht ein rechtlicher Anspruch und sie sind keine Sozialhilfe.

5.1.1 Grundsätzliche Bezugsberechtigung

Eine Person muss gewisse Grundvoraussetzungen erfüllen, um einen Rechtsanspruch auf Ergänzungsleistungen geltend machen zu können:

- Sie hat einen Anspruch auf eine Rente der AHV (auch bei einem Rentenvorbezug), eine ganze oder halbe Rente der IV, eine Hilflosenentschädigung der IV oder Erhalt eines Taggelds der IV während mindestens sechs Monaten. ⁹
- Ihr Wohnsitz und tatsächlicher Aufenthalt ist in der Schweiz.
- Sie hat die schweizerische Staatsbürgerschaft. Ausländer/innen können Ergänzungsleistungen erhalten, wenn sie seit mindestens zehn Jahren ununterbrochen in der Schweiz leben. Für Flüchtlinge oder Staatenlose beträgt diese Frist fünf Jahre.

Der Betrag, auf den eine grundsätzlich berechtigte Person Anspruch hat, berechnet sich als Differenz zwischen den anrechenbaren Ausgaben und den anrechenbaren Einnahmen.

5.1.2 Anrechenbare Einnahmen

Als Einnahmen werden angerechnet:

- Erwerbseinkünfte in Geld und Naturalien. Dabei sind jährlich insgesamt 1'000 Franken bei Alleinstehenden und 1'500 Franken bei Ehepaaren und Personen mit rentenberechtigten oder an der Rente berechtigten Kindern abzuziehen und vom Rest zwei Drittel anzurechnen. Bei Invaliden wird das Erwerbseinkommen voll angerechnet.
- Einkünfte aus beweglichem und unbeweglichem Vermögen

⁸ Dieses Kapitel entstand unter Mitarbeit von Martin Stamatiadis.

⁹ Unter gewissen Voraussetzungen können auch Personen, die keinen Anspruch auf eine Rente haben, weil sie keine oder zu wenig lange AHV- und IV-Beiträge bezahlt haben, einen Anspruch auf EL geltend machen.

■ Ein Fünftel, bei Altersrenten ein Zehntel, des Reinvermögens, soweit es bei alleinstehenden 25'000 Franken, bei Ehepaaren 40'000 Franken und bei Waisen sowie bei Kindern, die einen Anspruch auf Kinderrenten der AHV oder IV begründen, 15'000 Franken übersteigt. Wird eine Liegenschaft selbst bewohnt, so ist nur der 75'000 Franken übersteigende Wert der Liegenschaft beim Vermögen zu berücksichtigen.

■ Renten, Pensionen und andere wiederkehrende Leistungen, einschliesslich der Renten der AHV sowie der IV

■ Leistungen aus Verpfändungsvertrag und ähnlichen Vereinbarungen

■ Familienzulagen, familienrechtliche Unterhaltsbeiträge

■ Einkünfte und Vermögenswerte, auf die verzichtet worden ist

5.1.3 Anrechenbare Ausgaben

Allgemeiner Lebensbedarf pro Jahr

In allen Kantonen ausser dem Kanton Graubünden¹⁰ werden für den allgemeinen Lebensbedarf die gesetzlichen Höchstbeträge (im folgenden Ansätze für 2001) angerechnet:

■ Für Alleinstehende:	Fr.	16'880
■ Für Ehepaare:	Fr.	25'320
■ Für die ersten zwei Kinder je	Fr.	8'850
■ Für zwei weitere Kinder je	Fr.	5'900
■ Für jedes weitere Kind	Fr.	2'950

Mietzins und Wohn-Nebenkosten

Bei den Wohnkosten werden die effektiven Ausgaben bis zu einer maximalen Grenze angerechnet. Die Kantone legen den anrechenbaren Betrag für die Mietzinsausgaben fest. Nach dem Bundesgesetz dürfen bei Alleinstehenden maximal Fr. 13'200.- und bei Ehepaaren bzw. Personen mit Kindern maximal Fr. 15'000.- pro Jahr anerkannt werden. Bei Personen, die in einer ihnen gehörenden Liegenschaft wohnen, wird der Eigenmietwert als Mietzins angerechnet.

Weitere Ausgaben

Zu den weiteren anrechenbaren Ausgaben gehören ein Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung und geleistete familienrechtliche Unterhaltsbeiträge.

Besondere Ausgaben von Personen in stationärer Pflege

Personen, die dauernd oder längere Zeit in einem Heim oder Spital wohnen, werden nachstehende Ausgaben anerkannt:

■ Tagestaxe. Der Bund legt einen Maximalbetrag der individuellen Ergänzungsleistungen fest. Dieser beträgt aktuell 29'580 Franken pro Jahr und Person. Kantone können in Sonderregelungen ihrerseits einen Höchstbetrag festlegen.

■ Betrag für persönliche Auslagen wie Kauf von Kleidern, von Produkten für die Körperhygiene, von Zeitungen usw. Dieser Betrag wird von den Kantonen festgelegt (Informationsstelle AHV/IV, 2000).

¹⁰ Im Kanton Graubünden liegen die entsprechenden Beträge jeweils um rund 1.5 Prozent tiefer.

5.1.4 Besondere Leistungen

Neben den jährlichen Ergänzungsleistungen, welche der Differenz zwischen den Ausgaben und den Einnahmen entsprechen, können bestimmte Krankheits- und Behinderungskosten vergütet werden. Die bestehenden Höchstbeträge sind je nach Personengruppe unterschiedlich hoch (Stand: 1. Januar 2001, Informationsstelle AHV/IV, 2000):

■ Alleinstehende	Fr.	25'000
■ Ehepaare	Fr.	50'000
■ Heimbewohner	Fr.	6'000

5.1.5 Kantonale Zusatzleistungen

Zwölf Kantone gewähren neben der EL zu AHV/IV zusätzliche finanzielle Unterstützung für Rentner und Rentnerinnen. Für diese Leistungen besteht kein Bundesgesetz. Oft werden sie als Beihilfen, Zuschüsse oder ausserordentliche Ergänzungsleistungen bezeichnet und sollen allfällige Mehrkosten vergüten, die nicht durch die EL zu AHV/IV gedeckt sind. Die kantonal unterschiedlichen Regelungen können in drei Gruppen zusammengefasst werden:

- Beiträge für im Heim lebende Personen (FR, SO, BL, AI, VD, NE)
- Beiträge für zu Hause und im Heim lebende Personen (ZH, BS, BE, VS, GE)
- Beiträge für zu Hause lebende Personen (ZG, SG).

Für die beiden letztgenannten Formen gaben die sechs Kantone im Jahre 2000 insgesamt 239 Mio. Fr. aus (Bundesamt für Sozialversicherung, 2000). Neben diesen kantonalen Zusatzleistungen bestehen auch verschiedene kommunale Leistungen (z.B. im Kanton Zürich der „Gemeindezuschuss“).

Zusätzlich zu diesen versicherungsmässig ausgestalteten Leistungen richten auch gemeinnützige Institutionen (Pro Senectute, Pro Infirmis, Pro Juventute) Geldleistungen an Bedürftige aus. Diese „Pro-Werke“ werden ihrerseits mit Bundesbeiträgen unterstützt (Carigiet 1995).

5.1.6 Finanzierung

Die Ergänzungsleistungen werden aus allgemeinen Steuermitteln des Bundes, der Kantone und teilweise der Gemeinden finanziert. Lohnprozente dürfen nicht erhoben werden. Wie hoch die Bundesbeiträge für die einzelnen Kantone ausfallen, hängt von der Finanzkraft der Kantone ab. Finanzstarke Kantone erhalten 10 Prozent, mittelstarke zwischen 11 und 34 Prozent und finanzschwache 35 Prozent ihrer Aufwendungen vom Bund zurückerstattet. Wie die Kantone den übrigbleibenden Anteil finanzieren, ist ihnen selber überlassen. Dementsprechend bestehen auch sehr viele unterschiedliche Regelungen. Gemäss einer Erhebung aus dem Jahre 1995 durch das BSV teilen sich die Kantone und Gemeinden die verbleibenden Aufwendungen oft hälftig auf (vgl. **Tabelle 7**). Es ist auch Aufgabe der Kantone, die Organe für die Festsetzung und Ausrichtung der EL zu AHV/IV zu bestimmen. Mit Ausnahme der Kantone Zürich, Basel-Stadt und Genf, bei denen besondere Amtsstellen zuständig sind, haben die Kantone ihre AHV-Ausgleichskassen mit dieser Aufgabe betraut. Der Bund hat die Aufsicht über die Durchführung des Ergänzungsleistungsgesetzes und sorgt dafür, dass seine Subventionsmittel richtig eingesetzt werden (BSV 2001).

Tabelle 7: Finanzierung der Ergänzungsleistungen in den einzelnen Kantonen

Kanton(e)	Regelung
AG, AR, BL, GL, LU, NE, SZ, TG, UR, ZG (a)	Kanton: 50% und Verwaltungskosten der kantonalen Ausgleichskassen Gemeinden: 50% und Verwaltungskosten der Zweigstellen
NW, SH, SG, VS (b)	Kanton: 60% und Verwaltungskosten der kantonalen Ausgleichskassen Gemeinden: 40% und Verwaltungskosten der Zweigstellen
BS, GE(c), GR	Kanton: 100% der Aufwendungen und Verwaltungskosten
SO, VD	Kanton: 66.6% und Verwaltungskosten der kantonalen Ausgleichskassen Gemeinden: 33.3% und Verwaltungskosten der Zweigstellen
BE, JU	Die Aufwendungen werden vom Staat und den Gemeinden im gleichen Verhältnis getragen wie der Beitrag des Kantons an die AHV. Die Verwaltungskosten der Ausgleichskasse für die Durchführung des Gesetzes werden vom Staat, diejenigen der Gemeindeausgleichskassen von den Gemeinden getragen.
AI	An den Kantonsbeitrag haben der innere und äussere Landesteil 45% dem Kanton rückzuvergüten. Die Verwaltungskosten der kantonalen Ausgleichskasse gehen zu Lasten des Kantons.
FR	Kanton: 75% und 75% der Verwaltungskosten der kantonalen Ausgleichskassen Gemeinden: 25% und 25% der Verwaltungskosten der kantonalen Ausgleichskassen
TI	Der Kanton übernimmt den Betrag, der nicht durch die Gemeinden gedeckt ist (der Gemeindeanteil berechnet sich nach Einwohnerzahl usw.).
OW	Kanton: 33.3% und 50% der Entschädigung für die Leiter der Zweigstellen. Die kantonale Ausgleichskasse liefert die erforderlichen Formulare und vergütet das Büromaterial. Gemeinden: 66.6% und 50% der Entschädigung für die Leiter der Zweigstellen
ZH	Kanton: 40% Gemeinden: 60% und Verwaltungskosten

In der Tabelle wird nicht präzisiert, wie die Kantone den Anteil unter den Gemeinden aufteilen (anhand der Steuereinnahmen, der Anzahl Wohnbevölkerung usw.)

(a) Bei den Kantonen TG, UR und ZG gibt es keine Angaben bezüglich der Übernahme von Verwaltungskosten durch die Gemeinden. Im Kanton NE werden die Vollzugskosten von den Gemeinden und die übrigen Verwaltungskosten zu je 50% vom Kanton und von den Gemeinden getragen.

(b) Im Kanton SH gibt es keine Angaben bezüglich der Übernahme von Verwaltungskosten durch die Gemeinden. Im Kanton VS fehlen Angaben bezüglich der Übernahme von Verwaltungskosten.

(c) Im Kanton GE laufen die Ausgaben über die „Office“.

Quelle: Bundesamt für Sozialversicherung (1996). Zusammenstellung betreffend Finanzierung der Ergänzungsleistungen in den einzelnen Kantonen (nach Abzug des Bundesbeitrages). Stand 1. Januar 1995.

5.1.7 Administration

Die Kantone bestimmen die Organe und regeln das Verfahren. In den meisten Kantonen sind die kantonalen Ausgleichskassen, bzw. die AHV-Gemeindezweigstellen mit der Entgegennahme der Gesuche, der Festsetzung und Auszahlung der Ergänzungsleistungen beauftragt. Wer einen Anspruch auf eine Ergänzungsleistung geltend machen will, muss sich bei der zuständigen Stelle melden. Dort können die amtlichen Formulare für die Anmeldung bezogen werden. Der Anspruch auf EL zu AHV/IV besteht erstmals für den Monat, in dem die Ergänzungsleistungen beantragt worden sind. Der Anspruch verfällt auf Ende des Monats, in dem eine der Voraussetzungen nicht mehr besteht. Die Auszahlung erfolgt in der Regel monatlich, häufig gemeinsam mit der Rente der AHV/IV.

5.2 Erfahrungen mit dem System der EL zu AHV/IV

Im Jahre 2000 haben insgesamt 202'700 Personen Ergänzungsleistungen bezogen. Dafür waren Ausgaben von 2.3 Milliarden Franken notwendig. Im Durchschnitt ergibt dies 946 Franken pro Person und Monat. Im Vergleich zum Vorjahr bedeutet dies eine Zunahme von 2.3 Prozent. Durchschnittlich erhalten alleinstehende Personen ohne Kinder, die zu Hause leben, rund 700 Franken und jene, die in einem Heim leben, rund 1900 Franken pro Monat. Dreizehn Prozent aller Rentner und Rentnerinnen beziehen Ergänzungsleistungen (Portmann 2001).

5.2.1 Wirksamkeit für die Armutsbekämpfung im Rentenalter

Die Ergänzungsleistungen weisen eine hohe Wirksamkeit auf, die Armut im Rentenalter zu bekämpfen. Diese wird mittels einem Vergleich von Armutsindikatoren vor und nach der Gewährung bedarfsabhängiger Sozialleistungen erfasst. Im Jahre 1992 hätte die Armutsquote ohne Ergänzungsleistungen zur AHV bei dieser Gruppe 7.4 statt 3.6 Prozent (untere Armutsgrenze) bzw. 12 statt 9.6 Prozent (obere Armutsgrenze) betragen (Suter & Mathey 2000)¹¹. Die in der nationalen Armutsstudie (Leu, Burri & Priester 1997) aufgezeigte unterdurchschnittliche Armutsbetroffenheit von Rentnern und Rentnerinnen ist demnach „auf die hohe Wirksamkeit der sozialstaatlichen Massnahmen zurückzuführen – und zwar in erster Linie auf die Ergänzungsleistungen. Ohne diese Interventionen würde die Gruppe der Rentner und Rentnerinnen eine überdurchschnittlich hohe Armutsquote aufweisen“ (Suter & Mathey 2000, S.14).

5.2.2 Umverteilungseffekt

Gemäss der Untersuchung von Suter & Mathey (2000) weisen die Ergänzungsleistungen zu AHV/IV im Jahr 1992 mit 63 Prozent einen besonders starken Umverteilungseffekt zu Gunsten der unteren Einkommensgruppen auf¹². Gegen zwei Drittel der hauptsächlich in den unteren Einkommensklassen bezogenen Leistungen werden von den oberen Einkommensgruppen finanziert (Suter & Mathey 2000, 21). Ein ähnlich hoher Wert ist unter den anderen Sozialleistungszweigen nur bei der Prämienverbilligung zur Krankenversicherung (60%) zu finden.

Gleichzeitig haben die Ergänzungsleistungen wie die übrigen bedarfsabhängigen Sozialtransfers aufgrund ihres relativ kleinen Volumens aber nur geringe Auswirkungen auf die generelle Einkommensungleichheit (Suter & Mathey 2000, 22f.).

5.2.3 Bezugsquote

Würden alle AHV-Rentner/innen die ihnen zustehenden Leistungen in Anspruch nehmen, gäbe es unter der Verwendung der EL-Grenze nur noch wenig Altersarmut.¹³ In Bezug auf die Ergänzungsleistungen wurde für das Jahr 1992 festgestellt, dass von den insgesamt 17.3 Prozent an EL-berechtigten Rentner/innen 11.4 Prozent diesen Anspruch geltend gemacht haben. Dies entspricht einer Nichtbe-

¹¹ Die untere Armutsgrenze basiert auf den Richtsätzen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) und die obere auf der Bezugsberechtigung für Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (Suter & Mathey 2000, 19).

¹² „Der Umverteilungseffekt eines Sozialleistungszweiges entspricht dem Quotient zwischen der Summe des Beitragsüberhangs aller Einkommensquintile (d.h. die positiven Beitragsbilanzen) und der Summe aller Beiträge. Die Prozentwerte geben an, wie gross der Anteil der Beiträge ist, der zwischen den Einkommensquintilen umverteilt wird“ (Suter & Mathey, 2000, 21).

¹³ Dies gilt zumindest für alle Rentner/innen, die zu Hause leben. Pflegebedürftige Rentner/innen mit schlechter Vorsorge und geringem Vermögen werden zu Sozialhilfebezüger/innen, da die EL den Heimaufenthalt nicht decken.

zugsquote von 34 Prozent (Leu, Burri & Priester, 1997). Eine genauere Analyse zeigt, „dass Ergänzungsleistungen um so eher in Anspruch genommen werden, je höher die Leistung betragsmässig ist, und dass erwerbstätige oder in ländlichen Regionen lebende Altersrentner seltener Leistungen beziehen“ (Leu, Burri & Aregger 1998, S.177).

EL-Berechtigte machen ihren Anspruch also in deutlich höherem Mass geltend als Sozialhilfe-Berechtigte (vgl. Ausführungen in Abschnitt 2.4.3). Trotz der gegenüber der Sozialhilfe offensichtlich geringeren Stigmatisierung des EL-Bezugs bleibt die Frage, wie die Inanspruchnahme der EL zu AHV/IV noch verbessert werden und die Altersarmut dadurch weiter gesenkt werden könnte. Eine Erhöhung liesse sich beispielsweise erreichen, wenn potentiell Berechtigte von der Steuerverwaltung auf die Ergänzungsleistungen aufmerksam gemacht würden. „Eine noch etwas weitgehendere Variante zur Reduktion des Nichtbezugs von Ergänzungsleistungen bestünde darin, dass die Steuerverwaltung die Ermittlung der Anspruchsberechtigung explizit selbst überprüft und sowohl die Anspruchsberechtigten als auch die entsprechenden Stellen bei der Ausgleichskasse avisiert. Letztere könnten sich dann mit den Anspruchsberechtigten in Verbindung setzen“ (Leu, Burri & Aregger, 1998, 172).

5.2.4 Administrative Aspekte

Ein Problem des EL-Bezugs besteht in der zeitintensiven Behandlung von Neuanmeldungen. Diese dauern in der Regel Monate. „In lediglich etwa 80% der Fälle kann das Gesuch innert einer Frist von vier Monaten behandelt werden“ (Huber 2001, S.138). Gestützt auf diese Erfahrung hat das BSV kürzlich mit einer Umfrage bei den zuständigen Abklärungsstellen Verbesserungsvorschläge eingeholt und deren Realisierung geprüft (Huber 2001). Die Vorschläge beziehen sich sowohl auf Verbesserungen bzw. Einschränkungen des Leistungsbereichs als auch auf Vereinfachungen des Verfahrens. Zu den Vorschlägen die weiterverfolgt werden, gehören beispielsweise: Erstellen von Arbeitsblättern für die Praxis, Erhöhung des Freibetrags beim Erwerbseinkommen oder Behandlung von tatsächlich, aber nicht gerichtlich getrennten Paaren.

Die Verwaltungskosten der EL zu AHV/IV werden nicht separat erhoben und ausgewiesen. Aufgrund des hohen Aufwandes für die Abklärung muss aber davon ausgegangen werden, dass sie ein Mehrfaches des Verwaltungskostenanteils des Bundes (ohne die Kosten der Kantone) für die AHV/IV von durchschnittlich rund 0.3 Prozent betragen (BSV 2000).

5.3 Gemeinsamkeiten und Differenzen gegenüber den kantonalen Bedarfsleistungen für Familien

Zusammenfassend lässt sich zum System der EL zu AHV/IV festhalten:

- Es stellt ein effektives System zur Mindestsicherung von Rentner/innen dar. Es ist deshalb naheliegend, dass die Ergänzungsleistungen für Familien sich auf diesen Ansatz abstützen.
- Aufgrund der unterschiedlichen Zielgruppen sind aber Anpassungen unumgänglich. Das System zu AHV/IV lässt sich nicht einfach auf die Familien übertragen.

Tabelle 8 zeigt im Überblick, inwiefern das System der Ergänzungsleistungen zu AHV/IV Gemeinsamkeiten und Unterschiede zu den Systemen der kantonalen Bedarfsleistungen für Familien aufweist. Gemeinsam ist beiden Systemen, dass sie mittels pauschalisierten Ergänzungsleistungen Einkommensdefizite auffangen und (im Gegensatz zur Sozialhilfe) auf Beratung und Integrationsmassnahmen verzichten. Beide zielen zudem auf eine nicht stigmatisierende Bezugsregelung ab. Die wesentlichen Unterschiede ergeben sich durch die Unterschiedlichkeit der anvisierten Zielgruppen und

die damit zusammenhängenden unterschiedlichen Ausgestaltungen. Insbesondere sind die EL zu AHV/IV auf einen längerfristigen Ausgleich (bei gleichbleibenden Einkommenssituationen) ausgerichtet. Demgegenüber stellen die EL für Familien eine Massnahme, welche vorübergehende Einkommensdefizite auffangen soll.

Tabelle 8: Vergleich zwischen EL zu AHV/IV und kantonalen Bedarfsleistungen für Familien:

	EL zu AHV/IV	Kantonale Bedarfsleistungen für Familien
Ziel	Gezielte Einkommensaufstockung auf Lebensbedarf	Gezielte Einkommensaufstockung auf Lebensbedarf
Zielgruppe	Rentnerinnen und Rentner	Familien mit kleinen Kindern
Finanzierung	Bund, Kantone und Gemeinden, keine Lohnprozente	Kanton, Gemeinden, z.T. Lohnsummenprozente
Zeitlicher Horizont der Leistungen	Langfristig stabil (kaum Änderung der Einkommenssituation)	Abgesehen vom Tessiner Modell: Vorübergehend, phasenspezifisch für Säuglingsphase, schnelle Änderung der Einkommenssituation
Aufsicht	Bund	Kanton
Eigenleistungen	Leistung ist an einen früheren Erwerb geknüpft	Zum Teil Eigenbetreuung des Kindes, Mindesterwerb von 100% bei Paaren
Zusammensetzung der Leistung	Eigentliche Ergänzungsleistung; Vergütung von bestimmten Krankheits- und Behinderungskosten; Übernahme von Zusatzkosten	Eigentliche Bedarfsleistung; keine Vergütung/Übernahme von besonderen Kosten
Wohndomizil	Mindestens zehn Jahre Aufenthalt in der Schweiz	Wohnsitz im Kanton, Karenzfristen unterschiedlich, ein bis wenige Jahre
Bindung an Wohnort	Wohnort im Kanton, darf aber nicht an Wohndauer im Kanton gebunden sein	Anspruch ist im allgemeinen an Wohndauer im Kanton gebunden (Folge der kantonalen Lösung)
Administration	Über System der AHV-Ausgleichskassen	Sehr unterschiedliche Lösungen (insbesondere FAK, AHV-AK, Sozialdienste)
Geltendmachen des Anspruchs	Nichtbezugsquote von 34%	keine Aussage möglich
Wirkung auf Armut	Verringerung der Armutsquote (SKOS) von 7.4 auf 3.6%	keine Aussage möglich

6 Ziele und Rahmenbedingungen für ein System der Familien-EL

Im folgenden diskutieren wir die Ziele und Rahmenbedingungen, welche ein System der Familien-EL erfüllen soll. Dabei orientieren wir uns an den Vorgaben, welche die SODK für die vorliegende Aufarbeitung gemacht hat. Diese wurden zum Teil im Leistungsauftrag formuliert und anlässlich der Vorstandssitzung vom 28. Juni 2002 ergänzt. Die entsprechenden Vorgaben umfassen die folgenden Punkte A bis F. Wir erweitern diese Kriterien um die Punkte G bis I, die sich auf weitere anerkannte Grundsätze der schweizerischen Familienpolitik beziehen (vgl. Bauer & Streuli 2000). Wir unterteilen die Vorgaben in drei Ziele, die in Abschnitt 6.1 dargelegt werden. Die weiteren Punkte stellen Rahmenbedingungen dar, auf die wir in Abschnitt 6.2 näher eingehen. In Abschnitt 6.3 diskutieren wir die wichtigsten Spannungsverhältnisse, die sich zwischen den einzelnen Zielen und Rahmenbedingungen ergeben können.

6.1 Ziele

A. Verringerung der Armut unter Familien

Die Forderung, die Armut zu verringern, beinhaltet primär ein quantitatives Ziel. Durch die Ergänzungsleistungen sollen die verfügbaren Einkommen armer Familien auf ein Niveau angehoben werden, welches die Armutsgrenze überschreitet. In der Folge soll die Armutsquote in der Schweiz erheblich gesenkt werden. Der einschlägigen Literatur folgend, verwenden wir für die Armutsgrenze das SKOS-Existenzminimum.

Die SODK hat für das Ziel der Armutsverringerung keine quantitative Vorgabe gemacht. Für die weiteren Berechnungen gehen wir vom Ziel aus, dass das System der Familien-EL mindestens 80 Prozent der heute armen (unter dem SKOS-Existenzminimum lebenden) Familien auf oder über das SKOS-Existenzminimum heben soll (zur Herleitung des Wertes vgl. Abschnitt 6.3.1).

B. Bessere Integration von Familien

Diese Zielsetzung enthält zunächst ebenfalls ein quantitatives Element. Das System der Familien-EL soll sich nicht nur auf die Sicherung des existenziellen Minimums beschränken, sondern die Teilhabe am sozialen Leben ermöglichen. Die Forderung der sozialen Teilhabe gilt in hohem Masse für Kinder, die sich noch mehr als Erwachsene am Lebensstandard ihrer Referenzgruppe orientieren. Im Einklang mit der UNO-Konvention über die Rechte der Kinder und dem internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, beide von der Schweiz 1997 beziehungsweise 1992 ratifiziert, muss die Sicherung auf einem grosszügigen soziokulturellen Minimalniveau oder einem „angemessenen Lebensstandard“ angestrebt werden (vgl. Lücker-Babel 1999). Dies bedeutet, dass das System der Familien-EL die beziehenden Familien im Normalfall über das SKOS-Existenzminimum heben soll.

Die bessere Integration zielt, zumindest längerfristig, aber auch auf eine allgemeine soziale Integration ab. Dazu sind neben Geldleistungen auch immaterielle Leistungen notwendig (flankierende Massnahmen wie Assessments, die Finanzierung von Weiterbildung oder ähnliches). Wenn die Familien-EL ein unbürokratisches System darstellen sollen, so müssen solche Begleitmassnahmen aber primär als Angebot ausgestaltet sein und nicht als Vorbedingung und Kontrollsystem (vgl. die ausführlichere Diskussion in Abschnitt 6.3.1).

C. Entlastung der Agglomerationen (durch Reduktion der Sozialhilfe)

Damit die Städte und Agglomerationen von Sozialhilfeausgaben entlastet werden, müssen die Ergänzungsleistungen zum einen Sozialhilfeausgaben ablösen. Das heisst, dass dank Familien-EL ein beachtlicher Teil der Familien, die bisher Sozialhilfe bezogen, diese Leistung nicht mehr in Anspruch nehmen müssen. Zum anderen müssen die Familien-EL in stärkerem Mass als die Sozialhilfe durch die Kantone und den Bund finanziert werden.

6.2 Rahmenbedingungen

D. Effizienter Einsatz der Mittel

Effizienz bedeutet, dass mit einem gegebenen Mitteleinsatz eine möglichst grosse Wirkung erzielt wird. Oder anders formuliert: Die vorgegebenen Ziele sollen mit möglichst geringen Kosten erzielt werden. In diesem Zusammenhang gilt es, die Resultate der Simulationsrechnungen des konkreten Modellvorschlags im Vergleich mit anderen Lösungsmöglichkeiten zu diskutieren. Effizienz zielt zudem auch auf die Umsetzung der Massnahmen: Soll der administrative Aufwand (und dessen Kosten) in Grenzen gehalten werden, muss das System der Ergänzungsleistungen auch einfach anwendbar sein.

E. Keine Exportierbarkeit der Leistungen

An der Vorstandssitzung der SODK wurde festgehalten, dass die Familien-EL so auszugestalten sei, dass die Leistungen nicht „exportiert“ werden müssen. Das bedeutet, dass ausschliesslich in der Schweiz lebende Eltern für in der Schweiz lebende Kinder bezugsberechtigt sein sollen. Der Ausschluss betrifft primär die Grenzgängerinnen und Grenzgänger aber auch andere ausländische Arbeitnehmer/innen, die in der Schweiz wohnen und ihre Kinder im Ausland, z.B. bei Verwandten betreuen lassen. Diese Vorgabe schränkt die Möglichkeiten der Ausgestaltung relativ stark ein, da andernfalls von Seiten der EU die Exportierbarkeit reklamiert würde (vgl. ausführlichere Diskussion in Abschnitt 7.1.2). Im Rahmen des vorliegenden Projekts war nicht abzuklären, welche finanziellen Auswirkungen die Exportierbarkeit der Familien-EL mit sich bringen würde.

F. Aufrechterhaltung des Erwerbsanreizes

Ergänzungsleistungen, wie auch der Berechnungsmodus der Sozialhilfe, sind Systeme, welche eine Bedarfsgrenze definieren und allfällige Defizite ergänzen. Als logische Folge führt jedes zusätzlich erwirtschaftete Erwerbseinkommen zu einer entsprechenden Abnahme der Leistung. Dies kann sehr frustrierend sein und sich auf die Erwerbsbereitschaft demotivierend auswirken, vor allem dann, wenn die Einkommensentwicklung nur geringfügig zunimmt und die erwerbstätige Person für längere Zeit nicht aus der Abhängigkeit von Ergänzungsleistungen gelangen kann.

Um diesen Effekt zu begrenzen, sind flankierende Massnahmen nötig. Diese können zum einen in direkten Vorgaben (zum Beispiel die Anforderungen an eine Mindesterwerbstätigkeit) bestehen, zum anderen kann der Effekt durch eine entsprechende Ausgestaltung der Leistungen oder eine nur teilweise Anrechnung des Erwerbseinkommens gemindert werden. Je stärker der Erwerbsanreiz ausgestaltet wird, desto höhere Kosten werden verursacht und desto eher wird die Rahmenbedingung der Effizienz in Frage gestellt (vgl. ausführlichere Diskussion in Abschnitt 6.3.2).

G. Möglichst grosse Gleichbehandlung in der ganzen Schweiz

Der Grundsatz der Gleichbehandlung erfordert, dass Kinder in vergleichbaren Umständen in der ganzen Schweiz vergleichbar unterstützt werden. Die Leistung soll bei vergleichbaren Verhältnissen weder im Umfang noch in der Qualität vom Wohnort abhängen. Dabei können sich durchaus objektiv gerechtfertigte Differenzierungen ergeben (z.B. unterschiedliche Lebenshaltungskosten). Der Grundsatz der Gleichbehandlung bezieht sich aber auch auf den Vergleich zwischen unterschiedlichen Sicherungssystemen. Beispielsweise sollten Kinder von Familien-EL beziehenden erwerbstätigen Familien nicht anders behandelt werden als solche von IV-Bezüger/innen.

H. Gleichbehandlung unterschiedlicher Familienformen und Lebensgestaltungen

Das Verhältnis der Familienmitglieder zueinander und die Organisation der familiären Pflichten ist Sache der Familie und soll nicht zur Diskriminierung Anlass geben. Die Familien-EL sind so auszugestalten, dass die Familienformen gleichermassen respektiert und gleichwertig behandelt werden.

■ **Alleinerziehende und Paare:** Bei gleichem Aufwand für Betreuung und Einkommenssicherung sind Alleinerziehende im Vergleich zu Paaren einer ungleich höheren Belastung ausgesetzt. Dieser stärkeren Belastung ist im Sinn der horizontalen Gerechtigkeit¹⁴ Rechnung zu tragen.

■ **Verheiratete und nicht verheiratete Paare, gleichgeschlechtliche und gemischtgeschlechtliche Paare:** Verheiratete und nicht verheiratete Paare sollten unter sonst gleichen Umständen gleich behandelt werden. Die Anspruchsberechtigung für eine familienpolitische Massnahme darf auch nicht von der sexuellen Orientierung des Paares abhängig gemacht werden.

■ **Eigenbetreuung und Fremdbetreuung:** Zu den Grundsätzen der Nichtdiskriminierung und des Selbstbestimmungsrechtes einer Familie gehört auch, dass ein Kind in der Familie oder familienextern betreut werden kann.

I. Berücksichtigung phasenspezifischer und regionaler Bedürfnisse

Das System sollte den unterschiedlichen Bedürfnissen nach Familienphasen möglichst Rechnung tragen. Sind in den ersten Jahren bis zum Eintritt in den Kindergarten vor allem die für die Kleinkinderbetreuung aufgewendete Zeit oder die dafür eingesetzten Betreuungskosten ein vordringliches Problem, sind es im Vorschul- und Schulalter die zeitlichen Arrangements in Kindergarten und Schule (Blockzeiten, betreute Mittagstische, nachschulische Betreuung), welche die Vereinbarung von Beruf und Familie begünstigen oder behindern. In vergleichbarer Weise soll das System auch auf regionale Besonderheiten (Unterschiede in der Infrastruktur, wie z.B. Krippenangebot; Unterschiede bei den übrigen Leistungen, wie z.B. der Sozialhilfe) eingehen können. Die Ausgestaltungselemente sind jeweils darauf hin zu beurteilen, wie weit sie die phasenspezifischen Bedürfnisse und die regionalen Unterschiede berücksichtigen.

6.3 Spannungsverhältnis zwischen einzelnen Zielen und Rahmenbedingungen

Zwischen den einzelnen Zielen und Rahmenbedingungen bestehen verschiedenste Spannungsverhältnisse. Wie diese konkret aufgelöst werden, hängt von der Prioritätensetzung zwischen den Zielen und Rahmenbedingungen ab. Diese Prioritätensetzung muss letztlich von der SODK / TAK vorge-

¹⁴ Der horizontale Ausgleich ist der Gerechtigkeit zwischen Haushalten mit gleichem Einkommen aber unterschiedlicher Kinderzahl verpflichtet. Er verlangt, dass die netto bezogenen familienpolitischen Leistungen bei Haushalten gleichen Einkommens mit steigender Kinderzahl ansteigen.

nommen werden. Wir beschränken uns im folgenden darauf, das Verhältnis der Ziele und Rahmenbedingungen auf eine pragmatische und in der konkreten politischen Landschaft der Schweiz realisierbar erscheinende Art zu klären.

6.3.1 Einfachheit des Bezugs versus Bedarfsgerechtigkeit und Integration

Die Zielsetzung der Armutsverminderung legt es nahe, die Leistungen als selbstverständlichen und einfach geltend zu machenden Anspruch auszugestalten. Gleichzeitig sollen die Leistungen aber auch wirklich bedarfsgerecht sein. Unseres Erachtens sollte es möglich sein, beide Aspekte gleichzeitig zu berücksichtigen, wenn zum Geltendmachen des Anspruchs weitestgehend auf Angaben abgestellt wird, die schon in der Steuererklärung vorhanden sind. Im Gegensatz zum EVD-Vorschlag einer Steuergutschrift (vgl. Abschnitt 3.2) scheint es uns allerdings politisch unrealistisch, die Leistung direkt in das Steuersystem zu integrieren. Möglich ist es aber, dass der Antrag für Familien-EL mit einer Kopie der Steuererklärung und wenigen Zusatzangaben (wie zum Beispiel die Mietkosten) vorgenommen werden kann.

Eine bedarfsgerechte Integration muss über reine Geldleistungen hinausgehen. Wir gehen davon aus, dass solche weitergehenden Integrationsleistungen aber nur für einen Teil der Familien-EL Beziehenden nötig sind. Für den grösseren Teil der Familien stellt Armut und Einkommensschwäche ein vorübergehendes, auf die besonderen Belastungen mit Kindern zurückgehendes Problem dar. Mit einfach geltend zu machenden Geldleistungen kann das Problem behoben werden. Für einen kleineren Teil ist ein besonderes Beratungs- und Unterstützungsangebot nötig. Wir gehen davon aus, dass die Familien mit weitergehenden Problemen primär in anderen Sicherungssystemen (wie der ALV oder IV) aufzufangen sind. Ein kleiner Teil schliesslich wird auch weiterhin in der Sozialhilfe verbleiben, wo dem Beratungs- und Integrationsaspekt eine grosse Bedeutung zukommt.

Vor diesem Hintergrund konkretisieren wir das Ziel der Armutsverringerung, dass mit dem System der Familien-EL 80 Prozent der heute armen Familien über die SKOS-Grenze gehoben werden sollen. Dies bedeutet gleichzeitig, dass 20 Prozent der heute armen Familien auch weiterhin über die Sozialhilfe (resp. andere Sicherungssysteme) aufzufangen sind.

6.3.2 Erwerbsanreiz versus Effizienz und Kosten

Ein starkes Spannungsfeld besteht zwischen dem Aufrechterhalten des Erwerbsanreizes und den Kosten des Systems. Die geringsten Kosten zur Armutsbeseitigung entstehen, wenn genau die Lücke zwischen dem Einkommen und dem Existenzbedarf geschlossen wird. In diesem Fall führt aber jeder zusätzliche Erwerbsfranken zur Reduktion der Ergänzungsleistung um einen Franken. Die „Grenzbesteuerung“ beträgt 100 Prozent. Wenn das Erwerbseinkommen generell beispielsweise nur zur Hälfte angerechnet wird, steigen die Kosten stark an. In diesem Fall werden nämlich bis zu einem Erwerbseinkommen in der Höhe des doppelten Existenzbedarfs noch Ergänzungsleistungen ausgerichtet. Die Kosten steigen in der Folge auf mehr als das Doppelte an.

Dieser Konflikt kann auf verschiedene Weise gemindert werden. Wenn die EL-Grenze über der Armuts Grenze (nach SKOS) liegt, so kann eine Ausgestaltung gewählt werden, welche die Lücke zur EL-Grenze nur teilweise schliesst, trotzdem aber den grössten Teil der armen Familien über die Armuts Grenze hebt. Zudem kann durch eine gezielte teilweise Anrechnung des eigenen Einkommens für die Berechnung des EL-Anspruchs eine hohe „Grenzbesteuerung“ gezielt gesenkt werden.

6.3.3 Wahlfreiheit versus Erwerbsintegration

Die Wahlfreiheit zwischen Eigenbetreuung und Fremdbetreuung der Kinder stellt ein unterschiedlich interpretiertes Konzept dar, das je nachdem auch in einem Spannungsverhältnis zur Zielsetzung der (Erwerbs)integration stehen kann. Im schweizerischen Familienbericht von 1982 wird die Überzeugung formuliert, es sei „Pflicht der Gemeinschaft, es allen Müttern zu ermöglichen, die Erwerbstätigkeit genügend lang zu unterbrechen, um ihr Recht auf die Betreuung des Kindes wahrnehmen zu können“ (Arbeitsgruppe Familienbericht 1982, S.52). Diese Pflicht müsste unter dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung sicher erweitert werden, einerseits auf das gleiche Recht für Väter sowie auf eine Aufteilung der Betreuung zwischen Müttern und Vätern und andererseits auf das Recht auf eine qualitativ hochwertige externe Kinderbetreuung für erwerbstätige Mütter und Väter. Paare, welche eine egalitäre Rollenteilung bevorzugen, dürfen gegenüber der traditionellen Rollenteilung nicht benachteiligt werden.

Der Grundsatz der Wahlfreiheit kann zudem je nach zeitlichem Horizont unterschiedlich interpretiert werden. Wenn auf die langfristige Wahlfreiheit der Mütter abgestellt wird, so gibt es gute Gründe, die kurzfristige Wahlfreiheit durch Anreize zur Erwerbsintegration der Mütter und zu einer egalitären Aufteilung von Erwerbs- und Familienarbeit bei Paaren zu ergänzen. Andernfalls kann diese Wahlfreiheit vor dem Hintergrund arbeitsmarktlicher Restriktionen und kulturell tradierten Rollenmuster nur eine scheinbare sein und wird sich oftmals zugunsten des Status quo auswirken.

Um eine **Wahlfreiheit im Ergebnis** zu erreichen, müssen familienpolitische Massnahmen ein korrekatives Element beinhalten (d.h. spezielle Anreize zur Haushaltsintegration von Männern sowie zur Erwerbsintegration von Frauen). In diesem Sinn sind die Massnahmen darauf hin zu beurteilen, ob sie die traditionelle Rollenteilung verstärken (und somit die Wahlfreiheit längerfristig verringern) oder einen durchgehenden Erwerb der Mütter und eine egalitäre Arbeitsteilung von unbezahlter Arbeit bei Paaren fördern (und somit die längerfristige Wahlfreiheit vergrössern). Dieses Postulat, dass die Massnahme die längerfristige ökonomische Wahlfreiheit der Frauen nicht verringern darf, respektive - positiv formuliert - möglichst vergrössern soll, zielt zum einen nach einem Korrektiv in der Wahlfreiheit zwischen Eigen- und Fremdbetreuung. Damit soll eine Abhängigkeit von Ergänzungsleistungen auf längere Sicht verhindert werden.

6.3.4 Gleichbehandlung versus regionale Bedürfnisse

Das System der Familien-EL sollte den unterschiedlichen Rahmenbedingungen in den einzelnen Kantonen möglichst systematisch Rechnung tragen (damit der Grundsatz, wonach Ungleiches nach Massgabe der Ungleichheit angemessen ungleich behandelt wird, greifen kann). Zu denken ist beispielsweise an Unterschiede bei den kantonalen Steuern oder Familienzulagen. Um das System nicht zu komplex werden zu lassen, können aber nicht alle regionalen Besonderheiten miteinbezogen werden.

Gleichzeitig haben die Kantone ein Interesse an massgeschneiderten Lösungen für ihre regionalen Verhältnisse. Hinzu kommt, dass in den nächsten Jahre nur begrenzte gesamtschweizerische Lösungen politisch realisierbar sein werden. Wenn das ganze System in einen einheitlichen Minimalstandard und kantonal zu bestimmende weitergehende Leistungen aufgeteilt wird, so ist darauf zu achten, dass kantonale Initiativen möglichst gestützt werden. Dies heisst beispielsweise, dass eine möglichst grosse Kompatibilität mit heutigen kantonalen Systemen (wie z.B. dem Tessiner Modell) angestrebt werden soll und der Spielraum für die einzelnen Kantone zur gezielten Ergänzung des bundesweiten Systems möglichst nicht eingeschränkt wird.

7 Ausgestaltung der Elemente

Die folgende Auslegeordnung der Elemente orientiert sich an den heute bestehenden Systemen von fixen Kinderzulagen und den bedarfsabhängigen Komponenten der Ergänzungsleistungen. Zu jedem Ausgestaltungselement werden die verschiedenen Ansätze nochmals kurz erwähnt (für eine ausführliche Darstellung der Systeme siehe Kapitel 4 und 5). Die für eine Familien-EL interessierenden Ansätze werden danach beurteilt, ob sie die Projektziele und Grundsätze erfüllen, welche im letzten Kapitel aufgeführt wurden. Die Interdependenzen zwischen den Ausgestaltungselementen werden aufgezeigt und wo relevant, wird auf die Verknüpfung der Familien-EL mit dem bestehenden System der allgemeinen Kinderzulagen und dem Angebot an Kindertagesstätten verwiesen.

Tabelle 9: Übersicht über die Gestaltungselemente

Gestaltungselemente	Fragestellung	Ausgestaltungsmöglichkeiten
Grundsätzliche Bezugsberechtigung	Bezug zum Kind	Leibliches Kind, andere Verwandtschaftsgrade, Sorge-recht, Obhut, Wohngemeinschaft
	Bezug zur Schweiz	Wohnort, Erwerbstätigkeit
Leistungsarten	Welche Kosten sollen vergütet werden	Nur direkte Kosten der Kinder oder auch der Bedarf der Eltern als Kompensation für die Zeitkosten der Kinderbetreuung
Leistungsumfang	Höhe der direkten Kinderkosten	Kinderbedarf nach SKOS, ELG, Tessiner Modell.
	Höhe der Zeitkosten	Elternbedarf nach SKOS, ELG, Tessiner Modell
	Weitere Komponenten	Miete, Versicherungen, externe Betreuung, ...
Bezugsdauer	Maximale Bezugsdauer der Kinderkosten	Grenzen nach Kinderzulagen (16) Mündigkeit (18), Abschluss Ausbildung (25)
	Maximale Bezugsdauer Zeitkostenentschädigung	Nur Säuglingsphase, Eintritt Vorschule, Primarschule, ...
Abzüge	Bemessungsgrundlage des Einkommens	Effektives Einkommen, steuerbares Einkommen, Reineinkommen
	Anrechenbares Vermögen	Kapitalvermögen, Liegenschaften

7.1 Grundsätzliche Bezugsberechtigung

Unter der grundsätzlichen Bezugsberechtigung ist festzuschreiben, welche Personen Anspruch auf Leistungen haben sollen und welche nicht. Eine weit gefasste Lösung würde alle Personen umfassen, welche die Pflege und Erziehung eines Kindes wahrnehmen. Einzige Voraussetzung wäre die Bedürftigkeit einer Familie. Die Eingrenzung einer umfassenden Bezugsberechtigung kann über verschiedene Anforderungskriterien erfolgen:

- Der Kreis der anspruchsberechtigten Familienmitglieder
- Wohndomizil und Karenzfristen
- Erwerbstätigkeit

Allen Bedarfsleistungen, die in der Schweiz angewendet werden, ist gemeinsam, dass das anrechenbare Einkommen unter einer politisch definierten Existenzgrenze liegen muss. Ansonsten unterscheiden sie sich sowohl in der Höhe der definierten Grenze als auch in den Anforderungskriterien. Nachfolgend werden die wichtigsten Unterschiede dargestellt.

7.1.1 Anspruchsberechtigte Familienmitglieder

Für die Berechnung des existenzsichernden Bedarfes ist zum einen der Kreis der Familienmitglieder zu bestimmen, welche dazugezählt werden, und zweitens muss bestimmt werden, welches Familienmitglied antragsberechtigt ist.

Eine enge Definition schliesst nur die Verwandten ersten Grades, die gemeinsam unter einem Dach wohnen, ein. Eine breite Definition der Familie würde alle Mitglieder umfassen, die gemeinsam mit einem Kind unter einem Dach wohnen und/oder die eine gemeinsame Haushaltskasse führen. Die Verwandtschaftsgrade wären in diesem Fall irrelevant. Darunter fällt zum Beispiel auch ein Haushalt mit einem Kind und seinen älteren Geschwistern, die für das Jüngere sorgen oder eine Hausgemeinschaft zwischen dem Kind und seinen weiteren Verwandten, wie Grosseltern, Tanten oder Onkel, auch wenn kein formelles Pflegekindverhältnis vorliegt (SGK, 2002,12).

Die Bezugsberechtigung kann grundsätzlich dem Kinde selbst, an einen Elternteil oder an eine andere erwachsene Person, welche in einem bestimmten Rechtsverhältnis zum Kinde steht (Vormundschaft, Pflegerecht), zugesprochen werden.

■ **Kantonale Familienzulagen:** Die Ergänzungsleistungen werden ausschliesslich an die leiblichen Eltern, in einigen Kantonen explizit nur an die Mutter ausbezahlt.

■ **EL zu AHV/IV:** Die Ergänzungsleistungen werden ausschliesslich an die rentenbeziehende Eltern oder den Elternteil bezahlt oder an Kinder (Weise), die einen Anspruch auf Kinderrente der AHV und IV begründen bzw. deren Vormund.

■ **Tessiner Modell:** Es ist der Elternteil bezugsberechtigt, welcher die Obhut über das Kind effektiv wahrnimmt und nicht derjenige, welcher das Sorgerecht besitzt. Bedeutung hat diese Regelung für getrennt lebende Eltern, die zum Beispiel das Sorgerecht teilen oder wenn dem Elternteil, der sich um das Kind kümmert, das Sorgerecht entzogen wurde. Als Familie wird jede Wohngemeinschaft definiert, die aus einem Kind und mindestens einem der beiden leiblichen Eltern oder Adoptiv- bzw. Pflegeeltern besteht. Der Ansatz umfasst Zweielternfamilien, Einelternfamilien, Pflegefamilien und zusammengesetzte Familien (sogenannte Fortsetzungsfamilien).

Sollen die Familien-EL die vielfältigen Lebensformen der heutigen Gesellschaft gleichwertig behandeln und Gleichbehandlung aller Familienformen gewährleisten, so hat der Begriff der Familie alle heutzutage auftretenden Lebens- und Wohngemeinschaften mit Kindern zu umfassen. In diesem Sinne ist zu überprüfen, ob der Familienbegriff im Hinblick auf die Pluralisierung der Lebensformen nicht erweitert werden und auch weitere Familienmitglieder umfassen sollte, die gemeinsam das Haushaltsbudget erwirtschaften und belasten. Wie zum Beispiel Eltern, die beide arbeiten, während eine Tante im Haushalt lebt und betreut und ähnliche Konstellationen.

7.1.2 Wohndomizil und Karenzfristen

Die Bedarfsleistungen für Familien und die EL zu AHV/IV sind an ein Wohndomizil in der Schweiz gebunden. Damit kann eine Leistung nicht exportiert werden: Wird der Wohnsitz aufgegeben, so erlischt das Recht auf die Leistungen. Ein bezugsberechtigter Elternteil kann auch nur für die Familienmitglieder Ergänzungsleistungen beanspruchen, welche selber in der Schweiz wohnhaft sind. Lebt zum Beispiel ein Kind im Ausland bei den Grosseltern, so fällt es bei der Bemessung der Ergänzungsleistungen nicht in Betracht. Die Forderung nach dem Wohndomizil in der Schweiz schliesst zum Beispiel auch alle Grenzgänger/innen von solchen Leistungen aus.

Zusätzlich zum Wohndomizil werden oft auch Karenzfristen festgelegt. Das heisst, ein ununterbrochener Aufenthalt in der Schweiz - oder im entsprechendem Kanton - für eine bestimmte Zeit ist erforderlich, damit die Leistung bezahlt wird. Die folgenden Regelungen kommen vor:

■ **Kantonale Familienzulagen:** Diese sind nicht an ein Wohndomizil sondern an die Erwerbstätigkeit geknüpft. Ausländische Arbeitskräfte, deren Kinder im Ausland leben, erhalten ebenfalls Kinderzulagen, während in einigen Kantonen dieser Gruppe die Ausbildungszulagen nicht gewährt werden.

■ **EL zu AHV/IV:** Bezugsberechtigt sind Schweizer Staatsbürger/innen mit Wohnsitz und tatsächlichem Aufenthalt in der Schweiz. Für Ausländer/innen besteht eine Wartefrist von zehn Jahren, während der sie ununterbrochen in der Schweiz wohnhaft sein müssen. Für Flüchtlinge und Staatenlose reduziert sich diese Frist auf fünf Jahre.

■ **Kantonale Bedarfsleistungen an Eltern:** Die bezugsberechtigte Person muss den effektiven und zivilrechtlichen Wohnsitz im Kanton haben. In sechs Kantonen wird eine Karenzfrist von einem Jahr vor Geburt verlangt (Freiburg, Glarus, Neuenburg, Schaffhausen, Zug, Zürich). Sechs Monate fordert der Kanton Waadt, lediglich den Wohnsitz bei Geburt des Kindes fordern Luzern, Graubünden und St. Gallen.

■ **Tessiner Modell:** Sowohl Schweizer/innen als auch ausländische Staatsbürger/innen müssen seit mindestens drei Jahren im Kanton Tessin wohnhaft sein. Es genügt, wenn ein Elternteil dieses Kriterium erfüllt. Von den Leistungen ausgeschlossen sind Familien von Asylbewerber/innen.

Die Anforderungen für Schweizer/innen und Ausländer/innen an einen Wohnsitz im Kanton braucht es bei einer gesamtschweizerischen Lösung nicht. Aber selbst bei einem nicht einheitlichem Regelwerk würde das Bundesgesetz über die Zuständigkeit zur Unterstützung (ZUG) zu einem Ausgleich führen: Es sieht einen interkantonalen Ausgleich von Sozialhilfeleistungen vor, wenn diese innert 2 Jahren nach Wohnsitznahme in einem Kanton fällig werden. Der Kanton, aus dem der Zuzug erfolgte, ist ersatzpflichtig.

Das Freizügigkeitsabkommen mit der EU stellt jedoch sowohl die Karenzfristen als auch die Bindung an ein Wohndomizil grundsätzlich in Frage: Wenn EU-Bürger/innen den Schweizer/innen gleich gestellt werden, werden die Aufenthaltsperioden in den EU-Staaten angerechnet, wie wenn die Versicherten in der Schweiz gewohnt hätten. Damit wird faktisch die **Karenzfrist ihrer Wirksamkeit beraubt**: Sie kann nur noch jenen Personen entgegengehalten werden, die keine Aufenthaltsperiode in EU-Staaten nachweisen können. Ob der **Export der Leistung** durch eine Wohnsitzklausel verhindert werden kann, hängt von der Ausgestaltung der Familien-EL und deren Einstufung durch das Europäische Recht ab. Damit die Auszahlung der Leistungen auf das Wohnland beschränkt werden kann und nicht exportiert werden muss, müssen zwingend verschiedene Bedingungen kumulativ erfüllt sein (SGK 2002, S.21). Eine wichtige Voraussetzung ist die **Beitragsunabhängigkeit der Finanzierung**. Das bedeutet, dass die Finanzierung ausschliesslich durch Steuern zu erfolgen hat. Auch eine indirekte Finanzierung durch Beiträge ist nicht erlaubt, ebenso wenig eine solche ausschliesslich durch Beiträge der Arbeitgeber. Daneben müssen noch andere Bedingungen kumulativ erfüllt werden. Wie ein Gesetz zu formulieren wäre, damit es nicht exportfähig ist und alle Bedingungen erfüllt, ist zur Zeit nur schwer bestimmbar, zumal die europäische Rechtssprechung mit jeder Klage den Spielraum eingrenzt.

7.1.3 Erwerbstätigkeit

Neben den Anforderungen an ein Wohndomizil setzen die Leistungen einerseits eine Mindesterwerbstätigkeit und andererseits die Eigenbetreuung und damit eine Erwerbsbeschränkung voraus.

■ **Kantonale Familienzulagen:** Die rund fünfzig verschiedenen Familienzulagesysteme, welche die Schweiz kennt, sind an eine Erwerbstätigkeit geknüpft. Die Mehrheit der Systeme erfasst nur die Arbeitnehmer/innen, zehn kantonale Systeme kennen Zulagen für Selbständige. In einigen Kantonen ist eine Vollzeitbeschäftigung erforderlich um die volle Kinderzulage zu erhalten, andere gewähren volle Leistungen auch bei Teilzeitbeschäftigung (in der Regel ab 50 Prozent). Fünf Kantone (VS, JU, FR, GE, SH) erweitern die Leistungen für Nichterwerbstätige. Letztere werden aber nur ausbezahlt, wenn gewisse Einkommens- und Vermögensgrenzen nicht überschritten werden.

■ **Kantonale Bedarfsleistungen an Eltern:** Sie setzen bei Paaren für den nicht-betreuenden Elternteil einen Beschäftigungsgrad von 100 Prozent, sowie beim betreuenden Elternteil einen maximalen Beschäftigungsgrad von 50 Prozent voraus. Letzteres soll die Eigenbetreuung des Kindes zu mindestens 50 Prozent garantieren.

■ **Tessiner Modell:** Für den assegno di prima infanzia (Eltern-EL) gelten die gleichen Bedingungen wie bei den andern kantonalen Bedarfsleistungen. In der Revision des Gesetzes ist jedoch vorgesehen, die Beschäftigungsbeschränkung für den betreuenden Elternteil aufzuheben.

Die Anforderungen an einen minimalen bzw. maximalen Erwerbsumfang sollten bei einer Anwendung auf die ganze Schweiz diskutiert werden. Drei Vorgaben prägen die Modelle:

■ Beim Tessiner Modell als auch bei den andern Bedarfsleistungen werden in den ersten Jahren sowohl die direkten Kinderkosten als auch die indirekten Zeitkosten für die Kinderbetreuung entschädigt. Letzteres wird mit einer Vollzeitstelle gleichgesetzt, da bei Paarhaushalten ein Erwerbsumfang von 100 Prozent und bei einem Einelternhaushalt kein Mindesterwerb gefordert wird. Der minimale Beschäftigungsgrad für den nicht-betreuenden Elternteil soll verhindern, dass die Ergänzungsleistungen zu einem garantierten Mindesteinkommen werden. Sofern der nicht-betreuende Elternteil „ohne berechtigte Gründe“ keiner oder nur einer Teilzeitbeschäftigung nachgeht, wird ihm beim Tessiner Modell ein hypothetisches Einkommen angerechnet.

■ Die Zuordnung in einen betreuenden und einen nicht-betreuenden Elternteil. Diese Regel zementiert die klassische Rollenteilung in der Familie. Sie beschneidet die Wahlfreiheit der Eltern, über ihre innerfamiliäre Organisation zu entscheiden und verletzt zudem die Chancengleichheit der Geschlechter.

■ Die Eigenbetreuung wird nicht nur ermöglicht, sie wird durch die Erwerbsbeschränkung für den betreuenden Elternteil (maximal 50 Prozent) staatlich vorgeschrieben. Abgesehen davon, dass die überwiegende Mehrheit der Beziehenden dieser Vorgabe aus eigenem Antrieb nachleben wird (sei dies aus intrinsischen Motiven oder weil externe bezahlbare Betreuungsangebote fehlen oder weil keine Erwerbsmöglichkeiten gegeben sind), ist diese Vorgabe fragwürdig, denn die Beschneidung der Wahlfreiheit zwischen Eigenbetreuung und Fremdbetreuung stellt einen unangemessenen Eingriff in die Souveränität einer Familie dar. Der Anspruch der Eigenbetreuung führt dazu, dass nicht nur Mindestanforderungen an die Erwerbstätigkeit gestellt, sondern gleichzeitig auch maximale Werte festgelegt werden. Eine Erwerbsbeschränkung kann für die Betreuenden negative Langzeitfolgen haben. Solange nach einem Elternurlaub die Weiterführung des Anstellungsverhältnisses nicht gesetzlich gesichert ist, bedeutet jeder Unterbruch den Verlust des Arbeitsplatzes und macht einen Neueinstieg von der Konjunkturlage abhängig. Im Niedriglohnbereich ist die Konkurrenz, insbesondere für Teilzeitstellen, enorm. Zudem ist eine Neuanstellung in der Regel mit hohen Flexibilitätsansprüchen von Seiten der Arbeitgeber/innen verbunden, während langgediente Mitarbeitende eher damit rechnen kön-

nen, dass auch auf ihre Zeitautonomie Rücksicht genommen wird und sie dadurch Beruf und Familie eher vereinbaren können. Ein Ausstieg sollte deshalb nicht gefördert, sondern durch gezielte Massnahmen möglichst verhindert werden. Die Forderung nach der Eigenbetreuung widerspricht damit auch dem Ziel der sozialen Integration der Familie bzw. der Erhaltung der langfristigen Leistungsfähigkeit beider Elternteile.

Im Kanton Tessin wird die Erwerbseinschränkung deshalb aufgehoben. Die Revision berücksichtigt die diesbezüglichen Ergebnisse der Evaluation des Modells (Vaucher de la Croix & Marazzi 2001). Die Eltern können auch während den ersten drei Jahren selber entscheiden, wie sie ihr Kind betreuen wollen, ohne dadurch finanziell benachteiligt zu werden. Die Erwerbstätigkeit wird zudem durch die Übernahme der externen Betreuungskosten unterstützt.

Die Erwerbstätigkeit ist für viele bedürftige Eltern, insbesondere für die Frauen, die einzige Möglichkeit, aus der armutsbedingten Isolation auszubrechen. Das Modell sollte deshalb sicherstellen, dass eine Erwerbstätigkeit beider Elternteile bzw. der Alleinerziehenden möglich ist und nicht durch ökonomische Opportunitätsüberlegungen geprägt wird. Die Erwerbstätigkeit kann einerseits durch Anreizsysteme gefördert oder andererseits durch Mindestanforderungen an die Erwerbstätigkeit vorgeschrieben werden.

Mögliche Anreizsysteme sind:

- Die Übernahme der externen Betreuungskosten erhöht die Erwerbsbereitschaft. Wenn die Kosten im Nachhinein entschädigt und nicht durch den maximalen Kinderbedarf begrenzt werden, stellen sie zusätzliche Leistungen dar. Die Entschädigung erfordert jedoch einen Nachweis der Auslagen und der Erwerbstätigkeit, analog der Gestehungskosten bei den Steuern.
- Ein Freibetrag auf dem kleineren Erwerbseinkommen bei Paaren fördert den Erwerb des betreuenden Elternteils, respektive verringert die Gefahr des Erwerbsausstiegs.

Während bei den Anreizsystemen die Wahlfreiheit gewahrt bleibt, ist die Vorgabe eines Mindesterwerbs mit einer klaren Einschränkung der Wahlfreiheit verbunden. Der Mindestbeschäftigungsgrad von 100 Prozent, wie er für einen Paarhaushalt vorgeschrieben wird, könnte auch mit zunehmenden Alter des Kindes erhöht werden. Beispielsweise könnten 130 Prozent gefordert werden, wenn das Kind in die Vorschulphase eintritt und 150 Prozent bei Schuleintritt. Diese Regeln könnten dann in angepasster Form auch auf die Alleinerziehende übertragen werden.

Jede Anforderung an eine Erwerbstätigkeit muss jedoch auch Antworten auf die Frage finden, was geschehen soll, wenn die antragsstellenden Eltern erwerbsbereit sind, aber keine Stelle finden. Sollen als Konsequenz von Erwerbsmindestanforderungen die Schnittstellen mit dem AVIG überarbeitet und sichergestellt werden, oder ist, wie bei einigen kantonalen Bedarfsleistungen, die Familien-EL unabhängig davon zu konzipieren und Ergänzungsleistungen gleichwohl zu gewähren, wenn die Erwerbslosigkeit unverschuldet ist? Solche Fragen betreffen die Schnittstellenproblematik zwischen Familien-EL, der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe und die administrative Lösung der Familien-EL. Je grösser die Vielfalt der problematischen Fälle, die nicht die Normansprüche erfüllen, desto höher werden der Kontrollaufwand und damit auch die Kosten der Administration. Wir werden auf diese Aspekte in Abschnitt 7.7 eingehen.

Auf die Problematik der Erwerbsdemotivation durch eine hohe „Grenzbesteuerung“ einer Erwerbszunahme kommen wir in Abschnitt 7.4 zurück.

7.2 Bezugsdauer und Leistungsumfang

Die Frage nach der Grenze der Bezugsdauer ist eng verknüpft mit dem Grundsatzentscheid, ob ein einstufiges oder mehrstufiges Modell konzipiert werden soll: Sollen die Ergänzungsleistungen nur die minimalen Unterhaltskosten der Kinder decken und die nicht existenzsichernden Kinderzulagen ergänzen (Kinder-EL) oder sollen die Zeitkosten, welche durch die Kinderpflege und –erziehung entstehen, mitberücksichtigt werden (Eltern-EL).

■ Ein **einstufiges Modell** gewährt während der gesamten Bezugsdauer einheitliche Ergänzungsleistungen. Soll der Familienbedarf garantiert werden, hätte dies vermutlich zur Folge, dass die Bezugsdauer sehr stark begrenzt wird, wie dies bei den kantonalen Bedarfssystemen der Fall ist. Grundsätzlich wäre ein einstufiges Modell auch bei einer Lösung, welche den Familienbedarf während der ganzen Erziehungsphase eines Kindes deckt, möglich. Soll der unterschiedlichen Betreuungsintensität Rechnung getragen werden, so liesse sich dies zum Beispiel durch die Höhe des minimalen Beschäftigungsgrades, der von den Eltern gefordert wird, berücksichtigen.

■ Ein **mehrstufiges Modell** unterscheidet zwischen den direkten Kinderkosten und den indirekten Kinderkosten und berücksichtigt phasenspezifische Bedürfnisse der Familien. Die Höhe der Ergänzungsleistungen hängt vom Alter des Kindes ab. Diese Altersgrenzen werden in der Praxis politisch oder durch das staatliche Vorschulangebot bestimmt.

Tabelle 10: Beispiel für ein vierstufiges Modell (Ausgleich der Kosten)

	Säugling	Kleinkind	Vorschulalter	Schulalter
Kinderkosten	ja	ja	ja	ja
Zeitkosten	ganze Eltern-EL	50% der Eltern-EL	30% der Eltern-EL	keine Eltern-EL
Kosten für Fremdbetreuung	ja, Erwerbsnachweis	ja, Erwerbsnachweis	ja, Erwerbsnachweis	ja, Erwerbsnachweis

7.2.1 Maximale Bezugsdauer von Ergänzungsleistungen für Familien

Nimmt man die bessere Integration von Armut betroffener Kinder zum übergeordneten Ziel für ein System von Ergänzungsleistungen, so sind Ergänzungsleistungen für Familien so lange zu leisten bis diese Integration gesichert ist. In der Regel ist dies mit der Berufsaufnahme, bzw. dem Abschluss einer beruflichen Ausbildung der Fall. Die schweizerische Praxis kennt die folgenden Grenzen:

■ EL zu AHV/IV: Die Kinderrente der AHV/IV und analog die Ergänzungsleistungen ziehen die Grenze beim 18. Altersjahr und für Jugendliche in Ausbildung beim 25. Altersjahr. Das Postulat der Gleichbehandlung würde folglich diese Altersgrenzen auch für die Familien-EL fordern.

■ Tessiner Modell: Die Kinder-EL, der Teil, der die Kinderkosten deckt, wird bis zum abgeschlossenen 15. Altersjahr, analog zur Limite der kantonalen Kinderzulagen, gewährt.

Werden die Leistungen als eine Ergänzung zu den nichtexistenzdeckenden allgemeinen Kinderzulagen verstanden, ist es in Anlehnung an diese Bezugsgrenzen naheliegend, dass die oberste Altersgrenze beim vollendeten 16. Altersjahr gezogen wird. In der Regel fällt mit Erreichung dieses Alters auch die Berufslehre an, die für die Jugendlichen mit ersten Erwerbseinkommen verbunden ist. An-

derseits umfasst die Würde des Kindes und das Postulat der Chancengleichheit auch das Recht auf eine höhere, bzw. längere Ausbildung. Die oberste Altersgrenze ist deshalb für Jugendliche in Ausbildung mit Erreichung des 25. Altersjahres zu ziehen.

7.2.2 Bezugsdauer für Eltern-EL

Wie bereits erwähnt, sollen die Eltern-EL zusätzlich zu den direkten Kinderkosten die Zeitkosten kompensieren, welche die Pflege und Erziehung des Kindes verursachen. Bei der Bestimmung der Bezugsdauer stellt sich die Frage, wie lange diese Zeitkosten entschädigt werden sollen.

■ Die kantonalen Bedarfsleistungen an Eltern wurden in den elf Kantonen im Rahmen des Mutterschaftsschutzes geregelt. Sie sollen die Härten, welche durch den fehlenden Mutterschaftsschutz (Mutterschaftsversicherung und ein angemessener Elternurlaub) entstehen, abfedern und die intensivste Betreuungsphase abdecken. Explizit soll damit auch die Betreuung des Säuglings durch die Eltern ermöglicht werden. Die Dauer der Entschädigung ist politisch festgelegt. Je nach Kanton werden 6, 10, 12 oder 24 Monate entschädigt.

■ Im Tessin orientiert sich die Grenzziehung für die Eltern-EL an der staatlichen Vorschule (scuola d'infanzia), welche eine Ganztagesbetreuung für Kinder ab drei Jahren ermöglicht. Von diesem Zeitpunkt an werden auch hier keine indirekten Kinderkosten mehr entschädigt. Hingegen leistet der Kanton weiterhin Ergänzungsleistungen im Umfang der direkten Kinderkosten.

Orientierung am Vorschul- und Schulsystem

In Anlehnung an die bestehende Praxis bietet sich für die Bestimmung der Bezugsgrenze für Eltern-EL insbesondere eine Orientierung am Vorschul- und am Schulsystem an. Analog zum Tessiner Modell fällt die Ergänzungsleistung für den Elternbedarf weg, sobald ein in Zahl und regionaler Verteilung angemessenes Angebot an Kindergärten oder andern familienexternen Betreuungsangeboten besteht, welches eine Vollzeitbeschäftigung ermöglicht. Wenn weder Ganztageseschulen noch Hortplätze ausreichend zur Verfügung stehen, muss konsequenterweise die Eltern-EL auch nach dem obligatorischen Schuleintritt weiter bezahlt werden. Eine oberste Grenze kann erst dann gezogen werden, wenn dem Kind die selbständige Alltagsbewältigung zuzumuten ist oder von der Gesellschaft zugemutet wird. Die Festsetzung einer Altersgrenze auf Bundesebene müsste im Prinzip die unterschiedliche Ausgestaltung von Schule und Vorschule in den Kantonen bzw. in den Gemeinden berücksichtigen und ebenso das Angebot an familienexternen Betreuungsstrukturen. Die Vielfalt der Ansätze würde damit jedoch eine einheitliche Regelung für die ganze Schweiz erschweren bis verunmöglichen.

Tabelle 11 zeigt die unterschiedlichen Kindergartenregelungen in den Kantonen auf. Die Vielfalt ist für unsere Fragestellung weniger bedeutend, als der erste Blick vermuten lässt. Denn für eine Erwerbstätigkeit sind die effektiven Stundenzahlen und die Blockzeitangebote in den Kindergärten relevant. Setzt man die Grenze da, wo ein Blockzeitunterricht von mindestens 5 Stunden pro Tag angeboten wird, und unterstellt man ferner, dass für die Mittagspause zwischen Morgen- und Nachmittagsblock Horte und Mittagstische in Anspruch genommen werden können, so lassen sich die folgenden drei Gruppen bilden:

■ Der Kanton Tessin mit der scuola d'infanzia, welche das Kriterium für Kinder ab drei Jahren erfüllt. Zu den Kantonen, die dies für Vierjährige anbieten, zählen Schaffhausen und Basel.

■ Uri, Schwyz und Obwalden bieten einen entsprechenden Unterricht Kindern ab fünf Jahren an.

■ In allen übrigen Kantonen sind gemäss dieser Statistik die Angebote der Kindergärten nicht so angelegt, dass eine Berufstätigkeit selbst in Teilzeit möglich ist.

In einem phasenspezifischen Modell, das den regionalen Unterschieden Rechnung trägt, würden die Kantone mit Vorschulstrukturen, die eine Erwerbstätigkeit erleichtern, weniger lange Familien-EL leisten als die andern. Da diese kantonalen Unterschiede sich in der Schulphase wieder aufheben, stellt sich die Frage, ob diese Differenziertheit die höhere Komplexität des Modells lohnt. Wenn die Familien-EL zudem die familienexternen Betreuungskosten entschädigt, erübrigt sich tendenziell eine entsprechende Differenzierung: Wo Vorschulstrukturen fehlen, können private Lösungen solche Angebote ersetzen. Diese Unterschiede sind jedoch beim Finanzierungsmodus zu berücksichtigen. Kantone mit Vorschul- und Schulsystemen, die eine Erwerbstätigkeit ermöglichen, haben tiefere externe Betreuungskosten als die andern Kantone. Der Beitrag des Bundes sollte deshalb ein korrekatives Element enthalten, damit Kantone mit guten familienexternen Strukturen nicht benachteiligt werden.

Auf Primarschulstufe ist einzig im Kanton Tessin die Ganztageschule Praxis. In den übrigen Kantonen gibt es vereinzelt öffentliche Tagesschulangebote (in der Regel ein Schulhaus, selten mehr) in der jeweiligen Kantonshauptstadt des entsprechenden Kantons (AG, BE, BS, GE, GL, SH, SZ, ZG und ZH). Die Blockzeiten in den Schulen sind wie im Kindergarten auch nicht darauf ausgerichtet, dass beide Eltern arbeiten könnten. Die Bezugsdauer der Eltern-EL müsste sich an diesen kantonalen Angeboten ausrichten, welche zudem auch von Gemeinde zu Gemeinde variieren können.

Tabelle 11: Einstiegsalter und Unterricht in der Vorschule (Kindergarten), 2000

	Einstiegsalter	Anzahl Lektionen (pro Woche)	Kindergärten mit Blockzeit Anteil in %
AG	4	16-20	k.A.
AI	5	3-12	k.A.
AR	5	ca.15	33%
BE	4 oder 5	20.5	k.A.
BL	4.25	20.5	100%
BS	4	32.0	k.A.
FR	5	20-22	0%
GE	3.75	15.0	100%
GL	4.25	20.0	15%
GR	4	20.0	5%
JU	4	18.0	k.A.
LU	4.75	20-26	k.A.
NE	5	21	k.A.
NW	4 oder 5	18.0	100%
OW	5.25	21	100%
SG	4	20.0	100%
SH	4	23.0	100%
SO	4	19.0	90%
SZ	5	15.0	k.A.
TG	4	15.0	0%
TI	3	25.0	100%
UR	5	18-20	100%
VD	4	23.0	k.A.
VS	4	18.0	k.A.
ZG	5.25	18.0	100%
ZH	4.25	18.0	grösster Teil

Quelle: IDES, Informations- und Dokumentationszentrum der EDK (www.ides.ch/IDES/mainUmfragen_D.html)

Soll in der ganzen Schweiz eine einheitliche Regelung eingeführt werden, müssten die Eltern-EL mindestens bis zum 7. Altersjahr (Schuleintritt), allenfalls sogar länger geleistet werden. Solche einheitliche Bezugsgrenzen würden zu materieller Ungleichbehandlung der Familien führen, da sie unter-

schiedliche Ausgangslagen gleich behandeln. Eine regional differenzierte Lösung, welche den unterschiedlichen Rahmenbedingungen Rechnung trägt, führt zu einer materiellen Gleichbehandlung aber zu einem uneinheitlichen kaum praktikablen System. Eine mögliche Lösung aus diesem Dilemma könnte darin bestehen, den individuellen Bedarfsanspruch für Eltern-EL vom Betreuungsangebot der Region abhängig zu machen. Dies bedingt aber ein System mit einem hohen Niveau an Administration und Kontrollen, was wiederum dem Prinzip der Nichtstigmatisierung widerspricht.

Politische Festsetzung nach Betreuungsintensität

Als Alternative zu der Orientierung an den familienexternen Betreuungsangeboten bieten sich theoretisch auch die Altersgrenzen an, welche der Alimentenregelung bei Scheidungen zugrunde liegen. In der Regel wird vom betreuenden Elternteil keine Berufstätigkeit vorausgesetzt, sofern das Kind jünger als zwölf ist und wenn es zwischen 12 und 16 Jahren alt ist, wird eine Berufstätigkeit von 50 Prozent als zumutbar angesehen. Diese Regelung ist jedoch ein Grundsatz, der nach Ermessen gesprochen wird. Wenn der erwerbstätige Elternteil wenig verdient, was für unsere Zielgruppe zutrifft, hat diese Regel wiederum keine Bedeutung.

7.3 Anrechenbare Ausgaben

Der berechnete Lebensbedarf setzt sich bei den EL zu AHV/IV sowohl aus standardisierten Pauschalbeträgen, wie Elternbedarf und Kinderbedarf, als auch aus effektiven Werten (Mietzinse, Betreuungskosten) zusammen. Die theoretisch berechneten Bedarfsgrenzen für Kinder und Eltern machen den weitaus grössten Bestandteil des berechneten Familienbedarfs aus. Daneben spielt noch die Anrechnung des Mietzinses eine quantitativ wichtige Rolle. Die Anpassung des Systems an die Situation junger Familien erfordert jedoch die Überprüfung der Komponenten der anrechenbaren Ausgaben gemäss ELG.

Im Hinblick auf die Administration wäre eine Vereinfachung der Bemessungsgrundlagen und die Senkung der Anpassungskadenz an veränderte Verhältnisse wünschenswert: Die Lebenssituation der Bezugsberechtigten ist einem starken Wandel unterzogen. Wie die Erfahrungen im Tessin zeigen, wird der administrative Aufwand erheblich, wenn auf individuelle Werte abgestützt wird, welche ständig wechseln (Beschäftigungsgrad, Erwerb, Wohnwechsel etc.). Wie schon erwähnt (Abschnitt 4.3.3), wird im Tessin ein Dossier im Laufe von zwei Jahren durchschnittlich sechs Mal überarbeitet.

7.3.1 Allgemeiner Lebensbedarf

Der Leistungsumfang hängt zum einen von der Höhe der Pauschale für die Eltern und die Kinder ab und zum andern von den Komponenten der übrigen anrechenbaren Ausgaben. **Tabelle 12** zeigt einen Vergleich der Pauschalbeträge für den Lebensbedarf zwischen den drei Systemen EL zu AHV/IV, Tessiner Modell und SKOS. Die Mindestbeträge des Lebensbedarfes, welche das Tessiner Modell anwendet, liegen zehn Prozent unter den Maximalansätzen der EL zu AHV/IV. Der Vergleich zu den SKOS-Werten ist nur annähernd möglich: Das SKOS-Existenzminimum besteht aus einem monatlichen Grundbetrag und einem regionalen Zuschlag, der die unterschiedlichen Preisniveaus berücksichtigt. Ferner wird bei Berufstätigkeit ein Zuschlag für Erwerbsunkosten gewährt, und es sind zusätzliche Entschädigungen für spezielle Ausgaben, wie Zahnbehandlungen, Schuleintritt der Kinder und ähnliches vorgesehen. Wir haben in Tabelle 12 den durchschnittlichen regionalen Zuschlag von 10 Prozent des Grundbetrags I berücksichtigt. Für die nachfolgenden Überlegung zu den Relationen des Grundbedarfes für einen Haushalt kann von den übrigen Kostenentschädigungen abstrahiert wer-

den. Die Gesamtanalyse, die auch anrechenbare Einkommen und Vermögensbestandteile berücksichtigen muss, wird im noch folgenden Untersuchungsteil geleistet.

Der Vergleich der SKOS-Ansätze mit denen des Tessiner Modells zeigt Folgendes: Für alle Haushaltsformen resultiert nach dem Tessiner Modell ein besserer Grundbetrag. Paarhaushalte mit 2 Kindern sind sehr viel besser gestellt: Sie erhalten jährlich 38'390 gegenüber 28'512 Franken (monatlich 3'198 zu 2'375 Franken). Weniger gross ist die Differenz bei den Alleinerziehenden: Alleinerziehende mit einem Kind erhalten 23'330 Franken anstelle von 20'388 Franken (1'943 zu 1'700 Franken monatlich). Unter Umständen ist eine Alleinerziehende mit einem Kind mit den SKOS Richtlinien besser gestellt, wenn man die zusätzlichen Leistungen, welche die SKOS-Richtlinien gewähren, berücksichtigt oder den Umstand, dass die Mietkosten nicht durch formelle Höchstbeträge begrenzt werden (siehe 2.3.2, anrechenbare Ausgaben). Die relative Besserstellung des Vierpersonenhaushaltes gegenüber einem Einelternhaushalt hängt mit den Relationen der Kinderkosten beim Tessiner-Modell zusammen. Diese Ansätze benachteiligen die Familien von Alleinerziehenden. Die Kinderkosten spielen im System der Familien-EL eine wesentliche Rolle, im Gegensatz zum System der EL zu AHV/IV wo sie seltener zum Zuge kommen und wenn, dann lediglich als ein Kostenfaktor der anrechenbaren Ausgaben. Bei den Kinder-EL sind sie auch ein Kostenfaktor, aber zusätzlich auch bei Familien mit älteren Kindern die Maximalgrenze der Leistungen selbst.¹⁵ Da die Mehrheit der Bezugsberechtigten nur Kinder-EL erhalten werden, spielen sie die wichtigste Rolle bei der Zielerreichung eines angemessenen Existenzminimums für Familien.

Tabelle 12: Jährlicher Lebensbedarf von EL zu AHV/IV, Tessiner Modell und SKOS in Franken, 2002

	EL zu AHV/IV	Tessiner Modell	SKOS *
Paarhaushalt			
Eltern	25'320	22'290	20'388
1. Kind	8'850	8'050	4'428
2. Kind	8'850	8'050	3'696
3. Kind	5'900	5'368	3'762
4. Kind	5'900	5'368	3'696
5. Kind	2'950	2'684	3'762
Einelternhaushalt			
Elternteil	16'880	15'280	13'332
1. Kind	8'850	8'050	7'056
2. Kind	8'850	8'050	4'428
3. Kind	5'900	5'368	3'696
4. Kind	5'900	5'368	3'762
5. Kind	2'950	2'684	3'696

* Grundbedarf I plus 10% Zuschlag für Grundbedarf II; die Monatsbeträge der SKOS-Richtlinien wurden auf den Franken genau übernommen und für das Jahr hochgerechnet; aufgrund von Rundungsdifferenzen steigen die Kosten zwischen dem zweiten und dritten sowie zwischen dem vierten und fünften Kind leicht an; effektiv werden bei den SKOS-Richtlinien ab dem zweiten Kind gleiche Kosten unterstellt
Quelle: eigene Darstellung

¹⁵ Die Berechnung der Kinderkosten war auch im Tessin Gegenstand von Diskussionen. Vorläufig will man jedoch an dem in der ganzen Schweiz angewendeten System der EL zu AHV/IV vor allem aus politischen Gründen nichts ändern. Für einen Kanton allein sei es schwierig, ein bewährtes und in der ganzen Schweiz anerkanntes System zu verändern.

Wenn alle Kinder in der Schweiz gleichbehandelt werden sollen (vgl. Abschnitt 6.2), müssten eigentlich die höheren Ansätze des ELG angewendet werden. Denn sozialpolitisch ist nicht zu begründen, weshalb ein Kind aufgrund der Invalidität eines Elternteils besser unterstützt wird als ein Kind, dessen Eltern geschieden sind oder ihr Einkommen im Niedriglohnbereich erarbeiten müssen. Gleichzeitig setzt die Forderung nach effizienter Mittelanwendung der Gleichbehandlung Grenzen. Ziel des vorliegenden Modells ist es, dass 80 Prozent aller armutsbetroffener Familien im Minimum die SKOS-Armutsgrenze erreichen. Ist dies mit den Mindestbeträgen des ELG möglich, werden wir diese Beträge anwenden, andernfalls sind die Ansätze zu überdenken. Da die Armutsgrenze für alle Zielgruppen (Working Poor, Alleinerziehende, Mehrkindfamilien) gesenkt werden sollen, wird dies dazu führen, dass für die Alleinerziehenden höhere Beträge beim Kinderbedarf angewendet werden.

Wie beim Tessiner Modell spielt für die Bezugsberechtigten die Höhe der kantonalen Kinderzulagen keine Rolle: Erhält eine Familie keine oder geringe Kinderzulagen, kompensieren die Ergänzungsleistungen die Differenz. Das bedeutet, dass in Kantonen mit tiefen Kinderzulagen die Ergänzungsleistungen entsprechend höher ausfallen. Diesen Mechanismus werden wir bei der Finanzierung der Familien-EL berücksichtigen (vgl. Abschnitt 9.3.4).

Relationen der Kinderkosten

Zur Messung der direkten Kinderkosten werden Äquivalenzskalen verwendet. Eine Äquivalenzskala misst die Änderungen im Einkommen, die nötig sind, um Haushalte mit unterschiedlicher Zusammensetzung auf dasselbe Wohlstandsniveau zu bringen. Die Äquivalenzskala besteht aus einzelnen Äquivalenzziffern (oder Äquivalenzkoeffizienten), welche das entsprechende Verhältnis von benötigtem Einkommen im Vergleich zu einem Referenzhaushalt (im allgemeinen einem Einpersonenhaushalt) angeben. Das mittels der Äquivalenzziffer auf den Referenzhaushalt einer einzelnen Person umgerechnete Einkommen wird als Äquivalenzeinkommen bezeichnet.

In **Tabelle 13** sind die wichtigsten empirischen Skalen aufgeführt. Die Deiss-Skala stützt sich auf die früheren BIGA- Haushaltsrechnungen ab, welche keine repräsentative Datenbasis bildeten (Deiss et al. 1988). Die Skalen von Gerfin basieren auf den Daten der Einkommens- und Verbrauchserhebung 1990 und 1998 (Gerfin et al. 1994; Gerfin & Wanzenried 2001). Ziel der Untersuchung von Gerfin und Wanzenried war es, die SKOS-Ansätze zu evaluieren. In der Tabelle sind auch die SKOS-Skalen ausgewiesen. Da in der Fürsorge die Mietkosten separat abgegolten werden, diese Kosten jedoch in den empirischen Skalen berücksichtigt werden, wurde zum Vergleich die SKOS Skala um die durchschnittlichen Mietausgaben erweitert. Die Ausgaben für die KV-Prämien sind in den Äquivalenzskalen nicht berücksichtigt.

Tabelle 13: Zusammenstellung von Äquivalenzskalen für die Schweiz

	Äquivalenzziffern nach Haushaltsgrösse				
	1 Person	2 Personen	3 Personen	4 Personen	5 Personen
Deiss-Skala	1.00	1.37	1.70	1.96	2.19
Gerfin et al. 1994 II	1.00	1.42	1.66	1.77	1.90
Gerfin/Wanzenried 2001	1.00	1.31	1.57	1.83	1.95
SKOS 2000	1.00	1.53	1.86	2.14	2.42
SKOS 2000 + Miete SAKE2000	1.00	1.44	1.67	1.86	2.05

Quellen: Bauer & Streuli (2000); Gerfin & Wanzenried (2001)

Ein Vergleich dieser Skalen zeigt, dass die SKOS-Relationen sich nicht signifikant von den empirischen Äquivalenzskalen unterscheiden. Die Untersuchung von Gerfin & Wanzenried (2001, S. 28f.) kommt deshalb auch zum Schluss, dass die in der sozialpolitischen Praxis verwendeten SKOS-Skalen die unterschiedlichen Bedürfnisse der Haushalte in adäquater Weise berücksichtigen. Gestützt auf diese Ergebnisse werden wir für die Berechnung der Kinderkosten die Skalen der SKOS-Richtlinien verwenden.

Aus den obigen Zahlen lassen sich auch Äquivalenzziffern berechnen, die sich auf das erste Kind eines Paarhaushaltes beziehen (dritte Person eines Paarhaushaltes). Wie die Relationen des Kinderbedarfs in Bezug auf das erste Kind eines Paarhaushaltes aussehen, zeigt die nachfolgende **Tabelle 14**. Der Vergleich zeigt den Unterschied zwischen den SKOS-Ansätzen und den ELG-Ansätzen erstens für die weiteren Kinder eines Paarhaushaltes und zweitens für das erste Kind in einem Alleinerziehenden-Haushalt.

Tabelle 14: Kosten von Kindern im Vergleich zu den Kosten des ersten Kindes in einem Paarhaushalt

	Paar			Alleinerziehend
	1. Kind	2. Kind	3. Kind	1. Kind
In Franken pro Jahr				
Ansätze SKOS *	4'428	3'696	3'762	7'056
Ansätze EL zu AHV/IV	8'850	8'850	5'900	8'850
In % von 1. Kind eines Paarhaushaltes				
Ansätze SKOS *	100%	83%	85%	159%
Ansätze EL zu AHV/IV	100%	100%	67%	100%

* Zum Anstieg der Kosten zwischen dem zweiten und dritten Kind eines Paares vgl. Legende von Tabelle 12.

Quelle: Berechnungen aufgrund von Tabelle 12

Dabei wird Folgendes ersichtlich:

■ In einem Alleinerziehenden-Haushalt kostet das erste Kind deutlich mehr als in einem Paarhaushalt. Dies erklärt sich aus der allgemeinen Degression der Kosten für zusätzliche Haushaltsmitglieder. In einem Paarhaushalt ist ein erstes Kind die dritte hinzukommende Person, in einem Alleinerziehenden-Haushalt hingegen die zweite hinzukommende Person. Die Ansätze des ELG nehmen darauf keine Rücksicht. Für die Kinder in einem Alleinerziehenden-Haushalt werden die gleichen Ansätze ausbezahlt wie bei Paarhaushalten.

■ Die empirischen Skalen belegen eine stärkere Degression der Kinderkosten ab dem zweiten Kind. Bei den Ansätzen des ELG wird ein zweites Kind aber in gleicher Höhe wie ein erstes Kind angerechnet.

Aus diesem Befund lassen sich zwei Schlussfolgerungen ziehen: Sollen die Einkindfamilien annähernd gleich behandelt werden wie Mehrkindfamilien, ist der Kinderbedarf nach Geburtenfolge degressiv zu gestalten und sollen Familien von Alleinstehenden gleich behandelt werden wie die andern, ist bei den Kindern von Alleinerziehenden ein Zuschlag angebracht.

7.3.2 Weitere Ausgaben

Mietzins und Wohn-Nebenkosten

Bei den Mietzinsen und den Wohnnebenkosten werden bei allen drei Systemen die effektiven Werte angerechnet. Bei den EL zu AHV/IV und analog beim Tessiner Modell sind zusätzlich Maximalgrenzen festgehalten.

■ EL zu AHV/IV und Tessiner Modell: Der Mietzins der Wohnung und die damit zusammenhängenden Nebenkosten bis zur maximalen Grenze. Das Maximum liegt für Alleinerziehende bei 13'200 und für Paare bei 15'000 Franken pro Jahr. Bei Personen, die in einer eigenen Liegenschaft wohnen, wird der Eigenmietwert angerechnet.

■ SKOS: Die effektiven Mietkosten, es werden keine formellen Höchstbeträge festgelegt. Nur bei Mietverhältnissen, die das Ortsübliche überschreiten, oder bei unangemessenen Wohnverhältnissen wird erwartet, dass eine andere Wohnung gesucht wird oder es wird nur ein Anteil angerechnet.

Der Mietzins stellt den wesentlichsten Ausgabeposten dar. Er kann von Fall zu Fall grosse Unterschiede aufweisen, weshalb die effektive Anrechnung sicher eine adäquate Lösung darstellt. Junge Familien müssen oft in Neumietwohnungen einziehen, und es ist nicht gesichert, dass sie geeigneten, billigen Wohnraum finden. Die Festlegung von Maximalmieten ist deshalb problematisch. Wenn Maximalgrenzen für die Mietkosten festgelegt werden sollen, so sind diese regional zu staffeln, und es sollte sich um einen Mischindex handeln, der zum mindest teilweise die Mietpreise der freien Wohnungen enthält.

Obligatorische Krankenpflegeversicherung

Alle drei Systeme berücksichtigen bei den Ausgaben die obligatorische Krankenpflegeversicherung:

■ EL zu AHV/IV und Tessiner Modell: Angerechnet werden Pauschalbeträge, welche jährlich durch die AHV festgelegt werden. Je Kanton wird von der AHV-Ausgleichskasse ein Durchschnittswert berechnet, der die KV-Prämien der wichtigsten Kassen der Region berücksichtigt. Mit diesem Pauschalbetrag ist auch die kantonale Prämienverbilligung abgegolten, die Familie hat also nicht auch noch Anspruch auf diese Verbilligung. Eine allfällige Differenz zwischen den Durchschnittswerten und den effektiven Krankenkassenprämien geht zu Lasten (oder zu Gunsten) der Familie.

■ SKOS: Die effektive Prämienbelastung wird angerechnet.

Da die Prämienverbilligung in den Kantonen unterschiedlich gehandhabt wird, vereinfacht die Praxis mit Pauschalbeträgen die Administration und führt zudem zu einer Gleichbehandlung der Beziehenden in der ganzen Schweiz. Andernfalls müssten die effektiven Prämien zu den anrechenbaren Ausgaben gezählt werden und die kantonalen Prämienverbilligungen zu den anrechenbaren Einnahmen.

Ausgaben für familienbegleitende Betreuung

■ Tessiner Modell: Die Revision des Tessiner Modells sieht vor, dass die externen Betreuungskosten entschädigt werden. Die Rückzahlung der Ausgaben soll gewährleistet werden, bis das Kind in den Kindergarten gehen kann, höchstens aber bis zum vollendeten 4. Lebensjahr. Damit soll der Ausfall der Eltern-EL, wenn das Kind drei wird, abgefedert und der Übergang in die volle Berufstätigkeit erleichtert werden.¹⁶ Vorgesehen ist, dass die effektiven Kosten für die Betreuung zurückbezahlt werden

¹⁶ Das Platzangebot in der scuola d'infanzia ist für die Dreijährigen nicht in allen Gemeinden gewährleistet.

und zwar im Nachhinein. Sie werden somit nicht zu den anrechenbaren Ausgaben gezählt, und die Ergänzungsleistungen erhöhen sich um diesen Betrag über die jeweilige Bedarfsgrenze hinaus und sind so indirekt auch ein Anreiz für eine Erwerbstätigkeit.

■ SKOS: Auch bei den SKOS-Richtlinien sind Entschädigungen für die Betreuung möglich. Sie werden unter den zusätzlichen Leistungen für besondere Umstände geführt.¹⁷

Die Entschädigung externer Betreuungskosten ist eine wichtige Voraussetzung, damit die Familien-EL zwei Prinzipien erfüllen kann. Zum einen wird durch diese Entschädigung echte Wahlfreiheit zwischen Eigen- und Fremdbetreuung ermöglicht, und zum andern kann dank dieser Massnahme die Erwerbsintegration des betreuenden Elternteils gefördert werden. Denn der Entscheid zur Eigenbetreuung ist häufig auch ein ökonomischer: Das zusätzliche Erwerbseinkommen deckt oftmals nicht die Kosten externer Betreuung.

Die Betreuungskosten könnten auch direkt auf die Bedarfsgrenze für die Kinder hinzugeschlagen und als Pauschalabgeltung auch dann gewährt werden, wenn eine externe Betreuung aufgrund mangelnder regionaler Angebote an familienexterner Betreuung nicht möglich ist. In diesem Fall wäre sie aber eine Entschädigung für die Zeitkosten der Betreuung und eine Alternative zu den Eltern-EL und würde ihren Anreizmechanismus für die Erwerbsförderung verlieren.

7.4 Anrechnung von Erwerbseinkommen

Die EL-Systeme unterscheiden sich sowohl bei der Regelung von Freibeträgen wie beim anrechenbaren Anteil des Erwerbseinkommens.

■ Bei den EL zur IV werden Erwerbseinkünfte voll angerechnet.

■ Bei den EL zur AHV gilt ein Freibetrag von 1'000 Franken pro Monat für Alleinstehende, 1'500 Franken für Ehepaare. Vom Restbetrag werden zwei Drittel als Einkommen angerechnet.

■ Bei den kantonalen Bedarfleistungen werden die Erwerbseinkommen voll angerechnet, vereinzelt wird Alleinerziehenden ein Freibetrag gewährt. Übt der nicht betreuende Elternteil ohne wichtigen Grund keine oder eine Teilzeiterwerbstätigkeit aus, wird zum anrechenbaren Einkommen hinzuge-rechnet, was dieser realisieren könnte.

■ Das Tessiner Modell rechnet die Erwerbseinkommen ebenfalls voll an, es können keine Abzüge gemacht werden. Bei Paaren, welche Eltern-EL beziehen, muss zudem der nicht-betreuende Elternteil einen Beschäftigungsgrad von 100 Prozent nachweisen. Sofern er „ohne berechtigte Gründe“ keiner oder einer Teilzeitbeschäftigung nachgeht, wird ihm ein hypothetisches Einkommen angerechnet.

■ Bei der Sozialhilfe werden zusätzliche Erwerbseinkommen grundsätzlich voll angerechnet. Derzeit sind einzelne Versuche am Laufen, der Problematik mit einer nur teilweisen Anrechnung zu begegnen. Im Kanton Basel-Stadt beispielsweise wird gemäss den Unterstützungsrichtlinien 2002 ein Drittel des Erwerbseinkommens für die Berechnung der Sozialhilfe nicht angerechnet (dafür entfallen der Grundbedarf II und die Pauschale für Erwerbsunkosten) (Regierungsrat BS 2001). In der Stadt Zürich wird im Rahmen des „Chancenmodells“ Sozialhilfebeziehenden ein mit steigendem Erwerbseinkommen degressiv steigender Freibetrag gewährt (vgl. Stocker 2002, S.329f.).

Freibeträge sind bei einem System von Ergänzungsleistungen ein mögliches Mittel, um der Erwerbsdemotivation entgegenzuwirken. Denn Beziehende, deren Haushaltseinkommen dank den Ergänzungsleistungen nahezu die Existenzgrenze erreichen, haben nur wenig Motivation ihren Beschäfti-

¹⁷ Die Grundversorgung bei den SKOS-Richtlinien ist eng bemessen. Dafür werden bei besonderen Umständen zusätzliche Leistungen entschädigt (Berufsauslagen, Schulung, Betreuung, Wohnungsumzug, Kauf eines Musikinstrumentes etc.).

ungsgrad zu erhöhen, wenn das zusätzliche Erwerbseinkommen durch den Rückgang der Leistungen vollständig kompensiert wird. Da bei Paarhaushalten von einem Beschäftigungsgrad von 100 Prozent ausgegangen wird, trifft diese Demotivation vor allem die Erwerbsbeteiligung der Frauen. Freibeträge bei den Erwerbseinkommen sollen deshalb vor allem verhindern, dass die Erwerbsbeteiligung der Frauen – des betreuenden Elternteils - als nicht lohnenswert taxiert und auf den Wiedereinstieg verzichtet wird. Dieser Effekt kann noch verstärkt werden, wenn der Freibetrag ausschliesslich vom kleineren Erwerbseinkommen abgezogen würde. Mit dieser Regelung könnte zudem der Anstellung auf dem Schwarzmarkt entgegengewirkt werden. Wir sehen verschiedene Ansätze - sowie deren Kombination – um die negativen Folgen fehlenden Erwerbsanreizes aufzufangen:

- Ein genereller Freibetrag wird vom (kleineren) Erwerbseinkommen im Haushalt (bei Alleinerziehenden vom einzigen) abgezogen.
- Das gesamte (kleinere) Erwerbseinkommen wird nur teilweise angerechnet.
- Zusätzliches Erwerbseinkommen über einer bestimmten Schwelle wird nur teilweise angerechnet. Dies ist eine sinnvolle (und kostensparende) Regelung, wenn das Problem des fehlenden Erwerbsanreizes erst über einem bestimmten Einkommensniveau auftritt.¹⁸
- Die Anpassung der Ergänzungsleistungen erfolgt im Jahresrhythmus, anlässlich der Steuererklärung. Damit basiert die Festlegung der Ergänzungsleistungen auf dem Einkommen des Vorjahres. Erfolgt beim Haushalt im laufenden Jahr eine Einkommensverbesserung, dann soll dieser zusätzliche Erwerb erst im folgenden Jahr angerechnet werden.

Anzufügen bleibt, dass diese Massnahmen nur greifen können, wenn zum einen die Beschäftigungslage auf dem Arbeitsmarkt eine Erwerbstätigkeit ermöglicht und zum andern externe Betreuungsmöglichkeiten für die Kinder zur Verfügung stehen.

7.5 Anrechnung von Vermögen

Bei den verschiedenen EL-Systemen gelten im allgemeinen die Regeln des ELG und die Abweichungen betreffen die Freibeträge.

- Beim ELG wird ein Fünfzehntel des Reinvermögens als Einkommen angerechnet, sofern dieses bei alleinstehenden 25'000 Franken und bei Ehepaaren 40'000 Franken übersteigt (je Kind wird dieser Freibetrag um 15'000 Franken erhöht).
- Bei den kantonalen Bedarfsleistungen bestehen häufig Vermögensgrenzen. Ab einem bestimmten Reinvermögen (welche oftmals der Freigrenze des ELG entspricht) werden gar keine Leistungen bezahlt.
- Tessiner Modell: Analog zum ELG werden ein Fünfzehntel des Reinvermögens als Einkommen angerechnet, es werden jedoch keine Freibeträge gewährt.

Freigrenzen zielen auf die langfristige Vorsorgefähigkeit und sollen die zukünftige Armutsgefährdung verringern. Es sind deshalb mindestens die gleichen Freigrenzen anzuwenden, welche das ELG vorsieht.

¹⁸ Wenn beispielsweise das Problem der 100-prozentigen „Grenzbesteuerung“ nur im Bereich zwischen 30'000 und 40'000 Franken Einkommen besteht, so kann die hälftige Anrechnung auf das zwischen 30'000 und 50'000 Franken liegende Erwerbseinkommen beschränkt werden. Zudem kann der nicht anrechenbare Teil degressiv ausgestaltet werden, indem der Nichtanrechnungssatz kontinuierlich vermindert wird.

7.6 Gesetzliche Regelungsebene

Sieht man von der politischen und juristischen Opportunität einer Lösung ab, so scheint uns für die Einführung eines Systems, welches subsidiär am Ende einer Kette von sozialen Leistungen letztlich doch nur existenzielle Mindestlösungen anbietet, wesentlich, dass die Rechtsgleichheit in der ganzen Schweiz gewährleistet ist. Dies dürfte bei einer kantonalen Regelung durch ein Konkordat äusserst schwierig sein. Wenn die Leistungen nicht exportiert werden sollen, fällt zudem eine Finanzierung durch Lohnbestandteile der Familienausgleichskasse dahin, denn es dürfen ausschliesslich Steuergelder verwendet werden. Auch von daher drängt sich eine Mindestregelung auf Bundesebene auf.

Unsere nachfolgenden Ausführungen zur Realisierung eines entsprechenden Gesetzes stützen sich auf das Rechtsgutachten des Bundesamtes für Justiz, welches im Auftrag der Subkommission „Familienpolitik“ der SGK, Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates, zur Behandlung der parlamentarischen Initiativen Fehr und Meier-Schatz erstellt wurde (SGK 2002, Beilage 3).

7.6.1 Umfassende Regelung oder Rahmengesetz

Ein Bundesgesetz kann die Familien-EL insbesondere auf zwei Arten regeln: als umfassendes Gesetz oder als Rahmengesetz.

■ Ein **umfassendes Gesetz** garantiert für ein ganzes Hoheitsgebiet Leistungen in der gleichen Höhe und die einheitliche Anwendung der Rechtsvorschriften. Im Gegensatz zu einer Rahmengesetzgebung könnte es ortsgebundenen Bedürfnissen nicht Rechnung tragen und existierende lokale Lösungen nur schwer integrieren. Es verhindert ebenfalls, dass neue lokale Lösungen entwickelt werden.

■ Ein **Rahmengesetz** kann hingegen eine Harmonisierung der Leistungen vereiteln, wenn es zu viel Spielraum für abweichende Lösungen zulässt. Ein Rahmengesetz muss aber nicht zwingend knapp sein, es kann sehr wohl in die Details gehen, wie beispielsweise das ELG oder das FLG, die den grössten Teil der Bereiche ausführlich regeln. So können die Kantone beim ELG nur in wenigen Punkten ihre eigenen Regeln (Art. 5) aufstellen. Beim FLG hingegen können die Kantone in Ergänzung zur Bundesregelung höhere und andere Leistungen festsetzen und zu deren Finanzierung besondere Beiträge erheben. Sie können zudem den Anspruch der Kleinbauern auf Kinderzulagen an Voraussetzungen knüpfen, die auf die bäuerliche Existenzverbesserung der Bezugsberechtigten ausgerichtet sind. Der Bundesrat kann auf Antrag der Kantonsregierung das Gesetz auf den betreffenden Kanton als nicht anwendbar erklären, sofern die landwirtschaftlichen Arbeitnehmer und Kleinbauern aufgrund der kantonalen Vorschriften in den Genuss von gleichwertigen Familienzulagen kommen. Eine solche Regelung würde es zulassen, dass einzelne Kantone wie der Tessin, Genf oder Jura ihre eigenen Modelle aufrecht erhalten könnten.

7.6.2 Aufnahme in ein bestehendes Gesetz oder Schaffung eines neuen Gesetzes

Zur Regelung einer bundesweiten Familien-EL kann ein eigenes Gesetz geschaffen werden oder es kann ein bestehendes Gesetz entsprechend ausgeweitet werden.

■ Die Schaffung eines **neuen eigenen Gesetzes** für Familien-EL öffnet den grössten Spielraum, wie die Regelungen im Einzelnen zu gestalten sind. Ein solches Gesetz könnte auch eine umfassende Gesetzgebung zu sämtlichen ordentlichen und zusätzlichen Familienzulagen beinhalten.

■ Soll die Familien-EL in ein **bestehendes Gesetz** integriert werden, so kann dies sowohl im Rahmen des ELG wie auch des FLG vorgenommen werden. Der Kanton Tessin hat die LAF in die Erlasse der Familienzulagen integriert. Diese Lösung trägt der Tatsache Rechnung, dass die Familien-EL (mehrerheitlich) eine Ergänzung zu den Familienzulagen sind. Wenn man diese Lösung für eine bundesrechtliche Regelung übernehmen möchte, müsste ein entsprechendes Gesetz in ein über die Landwirtschaft hinaus erweitertes FLG integriert werden. Politisch eher realisierbar scheint die Integration ins ELG, welches zu einem Gesetz über Ergänzungsleistungen generell ausgeweitet würde.

7.7 Administration

■ ELG: Die Kantone bestimmen die Organe und regeln die Verfahren. In den meisten Kantonen sind die Familienausgleichskassen (FAK) oder auch die AHV-Gemeindezweigstellen mit der Entgegennahme der Gesuche, der Festsetzung und Auszahlung der Ergänzungsleistungen beauftragt. Die Geltendmachung erfolgt auf Initiative der Gesuchstellenden.

■ Kantonale Bedarfsleistungen für Familien: Die Administration ist unterschiedlich geregelt. Zum Teil ist das System bei der Familienausgleichskasse angesiedelt oder bei der AHV-Ausgleichskasse. Bei einzelnen Kantonen ist die Administration Aufgabe der Sozialdienste oder der Gemeindeverwaltung.

■ Beim Tessiner Modell sind sowohl die FAK (bzw. die Sozialversicherungsanstalt IAS) als auch die regionalen AHV-Stellen involviert. Antrag und erste Überprüfung der Bezugsberechtigung erfolgt bei den lokalen AHV-Ausgleichskassen. Für die Bewilligung und die Zahlungen ist die IAS zuständig.

Die administrative Einbettung einer Familien-EL wird von der gesetzlichen Regelungsebene abhängen. Die Umstände des Leistungsbezugs sollen jedoch so ausgestaltet sein, dass die Anspruchsberechtigten ihre Ansprüche einfach und selbstverständlich geltend machen können und die Kontrollen auf ein Mindestmass beschränkt werden müssen denn nur bei einer nicht stigmatisierenden Ausgestaltung der Familien-EL kann die Armutsquote im gewünschten Ausmass gesenkt werden. Zudem erfordert das Prinzip des effizienten Mitteleinsatz, dass der Aufwand für die Administration möglichst tief gehalten wird. Doppelspurigkeiten wie sie zum Teil bei den kantonalen Bedarfsleistungen für Familien und der Sozialhilfe auftreten, sollten vermieden werden. Im Rahmen dieser Arbeit kann kein differenzierter Vorschlag für die administrative Ausgestaltung geleistet werden. Nachfolgend werden im Sinne von Anregungen lediglich mögliche Prinzipien für die Ausgestaltung der Familien-EL skizziert:

■ Information und Transparenz: Potentiell Bezugsberechtigte werden aufgrund der Steuererklärung auf die Möglichkeit hingewiesen, dass sie unter Umständen zum Kreis der Bezugsberechtigten von Familien-EL gehören. Einerseits kann so die Information der potentiell Bezugsberechtigten gewährleistet und andererseits die Hemmschwelle der Betroffenen, eine Unterstützung zu beantragen, gesenkt werden. Die Geltendmachung erfolgt jedoch auf Initiative der Gesuchstellenden.

■ Nichtstigmatisierung: Die Familien-EL ist ein einfaches pauschalisiertes System zur Abdeckung von finanziellen phasenspezifischen Einkommensdefizite. Die Gewährung der Familien-EL geht davon aus, dass die Gesuchstellenden, abgesehen von Einkommenslücken, keine Defizite aufweisen. Begleitende Beratungsgespräche durch das System selbst sind nicht vorgesehen. Hingegen soll der Zugang zu Beratungsstellen anderer Institutionen gewährleistet sein. Insbesondere erachten wir es als sehr wichtig, dass die Familien-EL in die vielerorts im Aufbau befindlichen Systeme der interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) zwischen den verschiedenen Institutionen integriert wird und dass allen Beziehenden von Familien-EL das Angebot von Beratung und Unterstützung offen steht.

■ Pauschale Leistungen und geringe Kontrollen: Will man Kontrollen und damit hohe administrative Kosten ausschliessen und auch verhindern, dass ein einzelfallorientiertes paralleles System zur Sozi-

alhilfe aufgebaut wird, so kann die Familien-EL nicht alle Familien aus der Armut führen. Die Sozialhilfe wird deshalb auch in Zukunft bei der Unterstützung von Familien eine Rolle spielen. Sie wird mit der starken Ausrichtung auf Beratung und Kontrolle für ein bestimmtes Segment armer Familien unverzichtbar bleiben. Denn die Ausgestaltung der Familien-EL wird bestimmten Armutssituationen zu wenig gerecht. Im Gegensatz zu der Sozialhilfe sind IV und AVIG vorgelagerte Sozialversicherungsleistungen. Hier ist ein Doppelbezug denkbar: Sind die Leistungen der Familien-EL höher als die des AVIG oder der IV, kann ergänzend zu den Sozialversicherungsleistungen die Differenz bei der Familien-EL beantragt werden.

■ **Neubeurteilung der Bezugshöhe:** Diese erfolgt jährlich im Rahmen der Steuererklärung. Bei einer Verschlechterung der Einkommenssituation erfolgt die Neubeurteilung auf Antrag und auch dann nur, wenn die Einkommensveränderung einen bestimmten Mindestbetrag überschritten hat.

Von besonderer Bedeutung ist das **Zusammenspiel mit der Sozialhilfe**. Ein Doppelbezug von Sozialhilfe und Familien-EL soll vermieden werden. Im Normalfall wird entweder Familien-EL oder Sozialhilfe geleistet. Es sollte verhindert werden, dass ein Fall gleichzeitig von mehr als einem System erfasst und unterstützt wird. Das Modell weicht somit vom reinen Subsidiaritätsprinzip ab. Sofern eine Familie die Anforderungen an eine Bezugsberechtigung erfüllt, sollte die Wahl bei den Antragsstellen liegen. Erachtet die Familie aufgrund der Bedarfsberechnungen die Leistungen der Familien-EL als ungenügend, so kann sie sich an die Sozialhilfe wenden, der Anspruch auf Familien-EL erlischt. Der Kostenabgleich zwischen den zwei Systemen kann, analog zu der Regelung der KV-Prämienverbilligung mit der AHV-Ausgleichskasse, erfolgen. Diese Situation betrifft Familien, deren Einkommen sehr tief sind und die trotz Familien-EL weit unter der SKOS-Bedarfsgrenze zu liegen kämen und die nicht nur während der Kinderphase vorübergehende finanzielle Unterstützung brauchen, sondern vor allem auch integrierende begleitende Massnahmen benötigen. Der Grundsatz nur Familien-EL oder Sozialhilfe beziehen zu können kann jedoch nur aufrecht erhalten werden, wenn die Familien-EL so konzipiert wird, dass die überwiegende Mehrheit der Familien das SKOS-Existenzminimum erreicht.

Wenn Familien die Anforderung an einen Mindesterwerb nicht erfüllen, werden sie der Sozialhilfe zugeordnet. Wird, wie dies beim Tessiner Modell der Fall ist, die Bezugsberechtigung davon abhängig gemacht, ob eine Familie verschuldet oder unverschuldet den geforderten Beschäftigungsgrad nicht erfüllt, so sind zwangsläufig Abklärungen notwendig. Die Forderung nach einfacher Administration erfordert, dass entweder die Anforderung an einen Mindesterwerb fallen gelassen und allen ein Pauschalbetrag für ein hypothetische Vollzeiteinkommen angerechnet wird oder dass diese Gruppe generell vom Bezug ausgeschlossen und an die Sozialhilfe verwiesen wird. Dieses Prinzip schliesst nicht aus, dass Ausnahmen für gewisse Gruppen, wie studierende oder invalide Eltern, gelten können. Die Ungleichbehandlung von Paarhaushalten und Alleinerziehenden (von letzteren wird kein Mindesterwerb gefordert) erfordert eine enge Abgrenzung des Begriffs „Alleinerziehende“: In Anlehnung an das Scheidungsrecht zählen wir gefestigte Partnerschaften, die länger als drei Jahre gedauert haben, zu den Paarhaushalten, auch wenn die Paare kein gemeinsames Kind haben.

7.8 Finanzierung

Zur Finanzierung einer gesamtschweizerischen Familien-EL könnten theoretisch alle möglichen Quellen beigezogen werden, wie allgemeine Steuermittel des Bundes und der Kantone, Mehrwertsteuerprozent, oder Beiträge der Familienausgleichskassen bzw. Lohnprozent.

■ **Kantonale Familienzulagen:** Sie werden durch Arbeitgeberbeiträge finanziert. In den Kantonen, welche auch den Selbständigerwerbenden Kinderzulagen gewähren, sind auch Steuergelder beteiligt.

■ EL zu AHV/IV: Die Ergänzungsleistungen der AHV/IV werden durch das Steueraufkommen von Bund und Kantonen finanziert. Zur Zeit beträgt der Anteil des Bundes durchschnittlich 20 Prozent der gesamten Ausgaben und wird je nach Finanzkraft der Kantone zwischen 10 und 35 Prozent abgestuft.

■ Tessiner Modell: Rund 40 Prozent der Gesamtausgaben sind Umlagerungen aus der Sozialhilfe, deren Ausgaben entsprechend abgenommen haben. Die verbleibenden Nettoausgaben werden durch drei Quellen gespiesen: Überschussbeiträge der kantonalen Familienausgleichskassen, Beiträge der selbständig Erwerbstätigen und durch Steuergelder. Die Beiträge der Familienausgleichskassen wurden durch Sparmassnahmen bei den Familienzulagen finanziert. Zum einen wurde die Bezugsdauer um ein Jahr, von 16 auf 15 Jahre, gesenkt und zum andern werden die Kinderzulagen an die allgemeine Teuerung nicht mehr pro Jahr sondern nur noch alle fünf Jahre angepasst. Da die selbständig Erwerbstätigen ebenfalls Anrecht auf Ergänzungsleistungen haben, wird diese Bezugsgruppe durch einen Beitrag im Umfang von 0.15 Prozent ihrer AHV-Erwerbssumme an den Kosten beteiligt.

Da der Export der Leistungen gemäss Auftrag der SODK ausgeschlossen ist, hat die Finanzierung der bundesweit geregelten Familien-EL ausschliesslich durch Steuermittel zu erfolgen. Denn gemäss EU-Recht ist jede Finanzierungsform, die Lohnprozente enthält (also auch indirekte, wie Beiträge der Familienausgleichskassen), eine Versicherungsleistung und führt zum Leistungsexport (vgl. SGK 2002). Rein kantonale EL-Systeme hingegen müssen unabhängig von den Finanzierungsmodalitäten nicht exportiert werden.

Für den Verteilschlüssel drängt sich eine vergleichbare Lösung wie bei den EL zu AHV/IV auf. Der neue Finanzausgleich (NFA) sieht eine Änderung der heutigen Relationen vor: Der Bund wird vorwiegend für den Sozialversicherungsteil der Ergänzungsleistungen, also für die Existenzsicherung, zuständig sein, während die Kantone vollständig für diejenigen Bereiche der EL die Verantwortung übernehmen, welche in einem Zusammenhang mit Heim- oder Gesundheitskosten stehen. Sollte dieser Vorschlag realisiert werden, wird der Bund 5/8 der Ergänzungsleistungen, welche den Familienbedarf decken, übernehmen (SGK 2002, S.22). Zur Berechnung der Endbelastung der Familien-EL durch Kantone und Bund stützen wir uns auf diesen Revisionsvorschlag:

■ Der Bund übernimmt 5/8, die Kantone 3/8 des Bruttotransfers für die Familien-EL. Ein zweckgebundener Finanzkraftzuschlag fällt weg, da im NFA der Ausgleich über ein zweckunabhängiges Instrument (Ressourcen- und Lastenausgleich) erfolgen wird.

■ Die Beteiligung des Bundes soll zudem auch die unterschiedliche Höhe der Kinderzulagen berücksichtigen. Die Bundesbeiträge sind deshalb so auszugestalten, dass Mehrleistungen der Kantone auf keinen Fall zu geringeren Beiträgen führen, sondern in der Tendenz, belohnt werden mindestens aber neutral ausfallen.

Im Zusammenhang mit dem Bundesanteil kann geprüft werden, inwieweit durch den Finanzierungsschlüssel für die Kantone ein Anreiz geschaffen werden sollte, das Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung auszubauen (und somit bessere Bedingungen für eine genügende Erwerbstätigkeit der Eltern zu schaffen). Möglich wäre es, den Bundesanteil nicht nur von der Finanzkraft der Kantone, sondern auch vom Grad der Abdeckung mit Betreuungsplätzen abhängig zu machen. Je höher dieser Abdeckungsgrad ist, desto höher sollte der Bundesanteil ausfallen. Mit einem Ausbau der Infrastruktur an Kinderbetreuung könnte ein Kanton somit von höheren Bundesbeiträgen profitieren (und sich selbst Ausgaben einsparen).

8 Ein Modellvorschlag für Familien-EL

Nachdem in Kapitel 7 die möglichen Ausprägungen der Ausgestaltungselemente dargestellt und in Bezug auf die Anforderungen an eine Familien-EL beurteilt wurden, soll nun ein Modell skizziert werden, welches im nachfolgenden Kapitel aufgrund der Datenbasis der SAKE gerechnet wird. Zunächst werden wir den theoretischen Ansatz darstellen (8.1) und die damit verbundenen Intentionen erläutern. Auf die Berechnung der Komponenten des Ergänzungsleistungssystems wird in Abschnitt 8.2 eingegangen. Schliesslich wird das theoretische Konzept anhand zweier Fallbeispiele überprüft (8.8): Die Berechnungen zeigen, wie hoch die Ergänzungsleistungen für diese zwei Fallbeispiele sein werden, wenn sich die Einkommensverhältnisse ändern und in welchen Situationen das SKOS-Existenzminimum nicht mehr erreicht wird. Eine realistische Überprüfung der Effektivität dieses Modells für die unterschiedlichen Zielgruppen kann jedoch erst durch die empirische Datenanalyse erfolgen.

8.1 Überblick

Der Modellvorschlag besteht aus drei Phasen, die sich im Umfang der gewährten Leistungen unterscheiden. Die Phasen werden zum einen durch die zwei unterschiedlichen Kostenarten, die durch Kinder entstehen (Kinder-EL und Eltern-EL), und zum andern durch das Alter der Kinder bestimmt:

■ Die **Kinder-EL** sollen die minimalen Unterhaltskosten der Kinder decken. Sie ergänzen die nicht existenzsichernden Kinderzulagen. Da voraussichtlich die Mehrheit der Beziehenden¹⁹ nur Kinder-EL erhalten werden, machen sie den grösseren Teil des gesamten Volumens von Ergänzungsleistungen für Familien aus. Die Höhe der Kinder-EL hängt von der Anzahl Kinder ab. Die Kosten pro Kind nehmen mit zunehmender Kinderzahl ab.

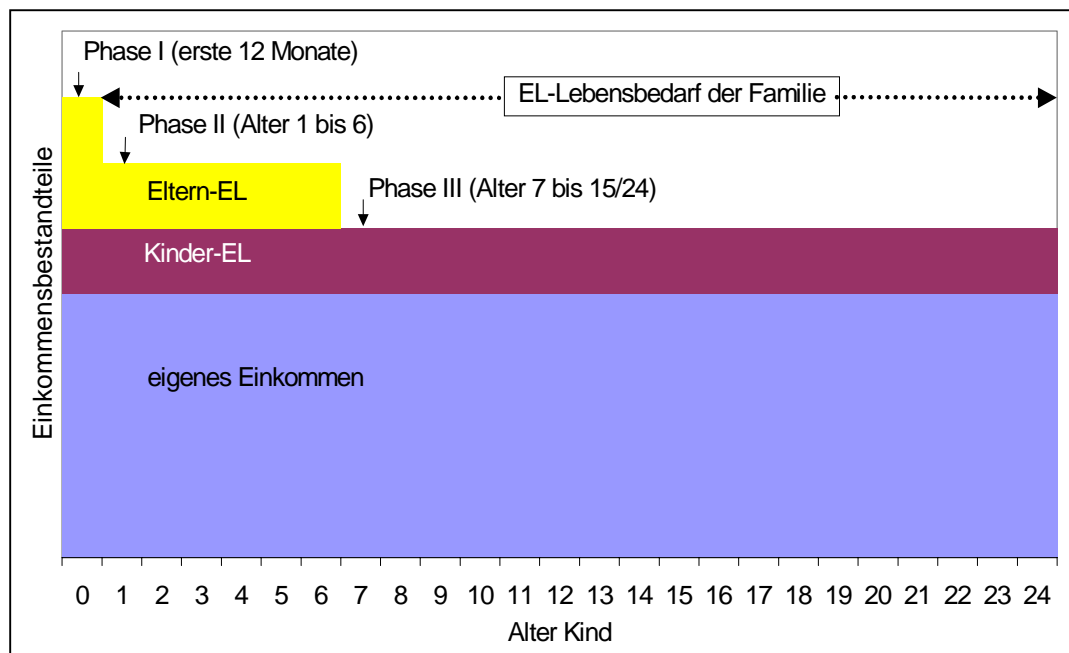
■ Die **Eltern-EL** sollen die Einkommenslücke bis zum Existenzminimum des ganzen Haushaltes ganz (während des ersten Lebensjahres eines Kindes) und dann zur Hälfte (während der restlichen Vorschulphase) decken. Sie entschädigen für die Zeitkosten der Betreuung. Die Leistungshöhe der Eltern-EL wird vom Alter des jüngsten Kindes bestimmt, während die Kinderzahl keinen Einfluss hat.

Abbildung 11 zeigt schematisch, wie die Ergänzungsleistungen für eine Familie mit einem Kind sich mit dem Alter des Kindes verändern:

Phase I (jüngstes Kind ist bis zu 1 Jahr alt): Die Einkommenslücke bis zum Lebensbedarf der ganzen Familie wird durch Kinder-EL und Eltern-EL abgedeckt. Für diese Zeit wird eine vollumfängliche Eigenbetreuung des Kleinkindes durch die Familien-EL finanziell abgesichert und durch keine zusätzliche Erwerbsanforderung eingeschränkt. Diese Phase entspricht konzeptionell den in 12 Kantonen bestehenden Bedarfsleistungen für Eltern mit Kleinkindern. Auch in dieser Phase ist jedoch die Erwerbstätigkeit des betreuenden Elternteils im Hinblick auf die langfristige familiäre Selbständigkeit erwünscht. Die Erwerbstätigkeit wird nicht eingeschränkt, wie dies in einigen kantonalen Bedarfsleistungen für Familien der Fall ist, sondern durch die Übernahme der Betreuungskosten auch in dieser Phase unterstützt.

¹⁹ Diese Annahme basiert auf den Ergebnissen einer dreijährigen Evaluation des Tessiner Modells: Rund 80% der Beziehenden konnten ausschliesslich Kinder-EL in Anspruch nehmen, da in der Mehrheit der Fälle die Kinder älter als drei sind.

Abbildung 11: Modell für phasenspezifische Ergänzungsleistungen für eine Familie mit einem Kind



Quelle: eigene Darstellung

Phase II (jüngstes Kind ist 1 bis 6 Jahre alt): Die minimalen Unterhaltskosten des Kindes bzw. der Kinder werden durch die Kinder-EL gedeckt. Bleibt danach noch eine Einkommenslücke bestehen, wird sie nur noch zur Hälfte durch Eltern-EL ausgeglichen. Damit das verfügbare Einkommen des Haushaltes den Lebensbedarf der ganzen Familie erreicht, ist - im Gegensatz zur Phase I - nun eine teilzeitliche Erwerbstätigkeit des betreuenden Elternteils notwendig. Die obere Altersgrenze orientiert sich am Schuleintritt.

Phase III (jüngstes Kind ist 7 bis 15 Jahre, falls in Ausbildung bis 24 Jahre alt): Es werden nur noch Kinder-EL ausbezahlt, die Eltern-EL fällt ganz weg. Die obere Altersabgrenzung orientiert sich an der Bezugsberechtigung der Kinder- respektive Ausbildungszulagen, so wie sie in der Mehrheit der Kantone geregelt wird.

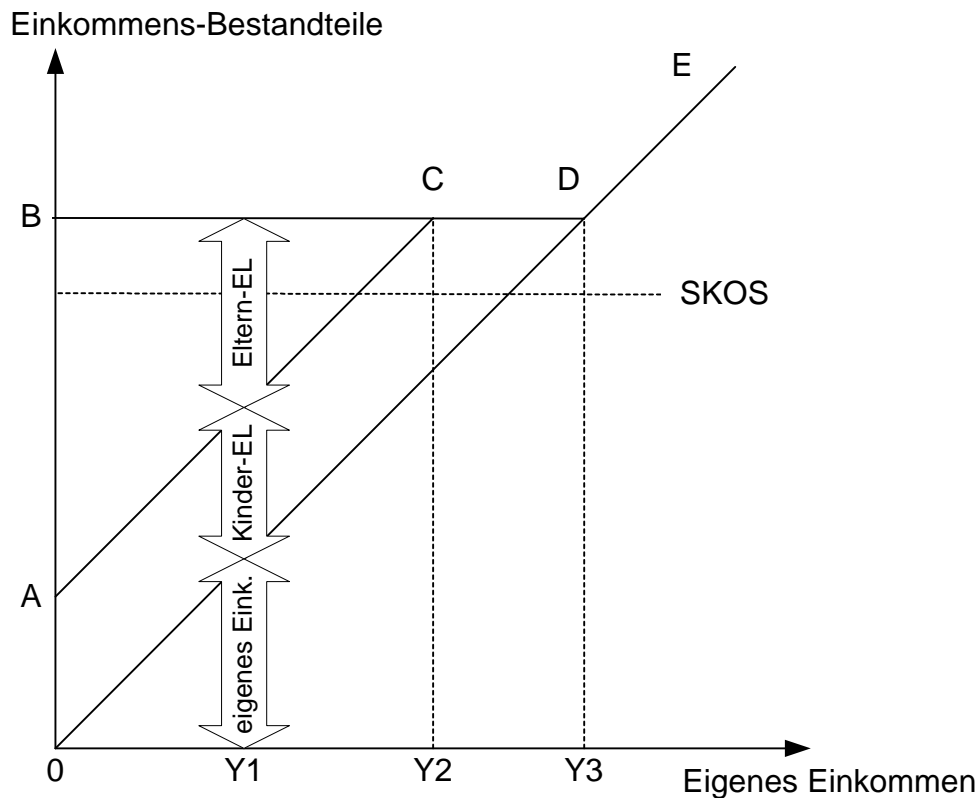
Erwerbsanforderung: Für den Bezug von Ergänzungsleistungen wird in allen Phasen des Modells vom Paarhaushalten eine Erwerbstätigkeit von mindestens 32 Wochenstunden vorausgesetzt. Bei den Alleinerziehenden wird keine minimale Erwerbstätigkeit vorgeschrieben. Da die Familien-EL bereits nach dem ersten Altersjahr des Kindes den Lebensbedarf nicht mehr garantiert, müssen im zweiten Jahr nach Geburt des Kindes auch Alleinerziehende einer Erwerbstätigkeit nachgehen, wenn sie ihren Lebensbedarf erreichen wollen. Eine Beschränkung des maximalen Erwerbsumfangs ist nicht vorgesehen.

Familienexterne Betreuung: Diese Kosten der familienexternen Betreuung werden in allen drei Phasen entschädigt, sofern nachgewiesen wird, dass in dieser Zeit beide Eltern (oder der einzige Elternteil) einem Erwerb nachgehen (vgl. Abschnitt 7.1.3). Die Höhe des zusätzlichen Einkommens spielt keine Rolle bei der Gewährung der Betreuungsauslagen.

In **Abbildung 12** sind die Familien-EL in Abhängigkeit vom eigenen Einkommen des Haushalts schematisch dargestellt. B bezeichnet die Höhe der EL-Bedarfsgrenze der Familie. Diese Grenze liegt über dem gestrichelt angegebenen SKOS-Existenzminimum. Bei einem Einkommen in der Höhe von Y_3 , erreicht der Haushalt diesen Bedarf aus eigener Kraft. Er beansprucht dann weder Kinder-EL noch

Eltern-EL. Bei einem eigenen Einkommen zwischen Y_2 und Y_3 erreicht der Haushalt die Bedarfsgrenze nur dank der Kinder-EL, benötigt aber keine Eltern EL. Bei einem Einkommen unter Y_2 kommen zusätzlich zu den Kinder-EL auch Eltern-EL hinzu. Beträgt das eigene Einkommen beispielsweise Y_1 setzt sich das gesamte Haushaltseinkommen in der in Abbildung 12 ersichtlichen Weise aus eigenem Einkommen, Kinder-EL und Eltern-EL zusammen.

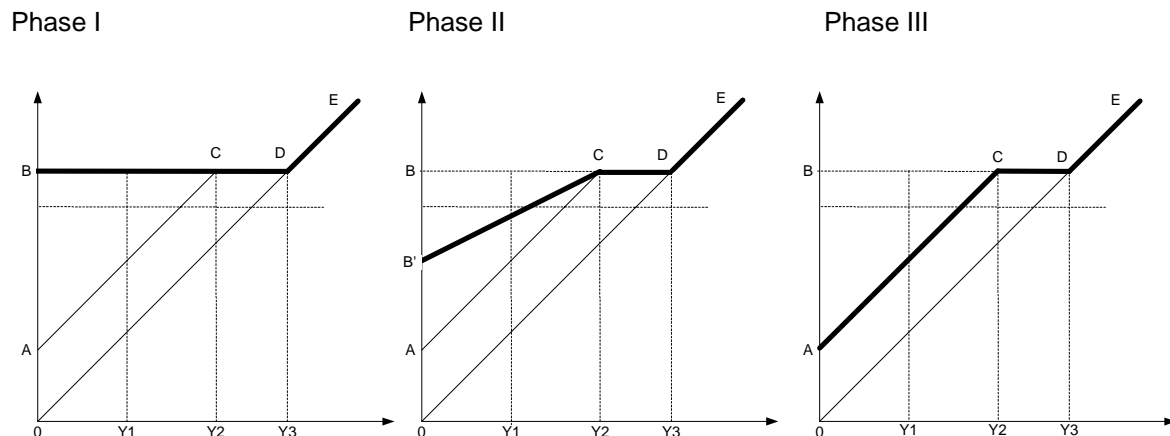
Abbildung 12: Familien-EL in Abhängigkeit vom Haushaltseinkommen (typisiert)



Quelle: Eigene Darstellung

In **Abbildung 13** sind die drei Phasen für einen Einelterner-Haushalt dargestellt. Die dick ausgezogene Linie gibt jeweils das gesamte Einkommen (inklusive Eltern-EL) in Abhängigkeit vom eigenen Einkommen an. Bei einem eigenen Einkommen von weniger als Y_3 stocken die Familien-EL in Phase I das Einkommen auf die EL-Bedarfsgrenze auf. In Phase II wird die Bedarfslücke unterhalb eines eigenen Einkommens von Y_2 nur noch zur Hälfte gedeckt. In Phase III fallen die Eltern-EL ganz weg. In welchem Ausmass arme Haushalte dank der Familien-EL über das SKOS-Existenzminimum gehoben werden können, kann nur empirisch ermittelt werden.

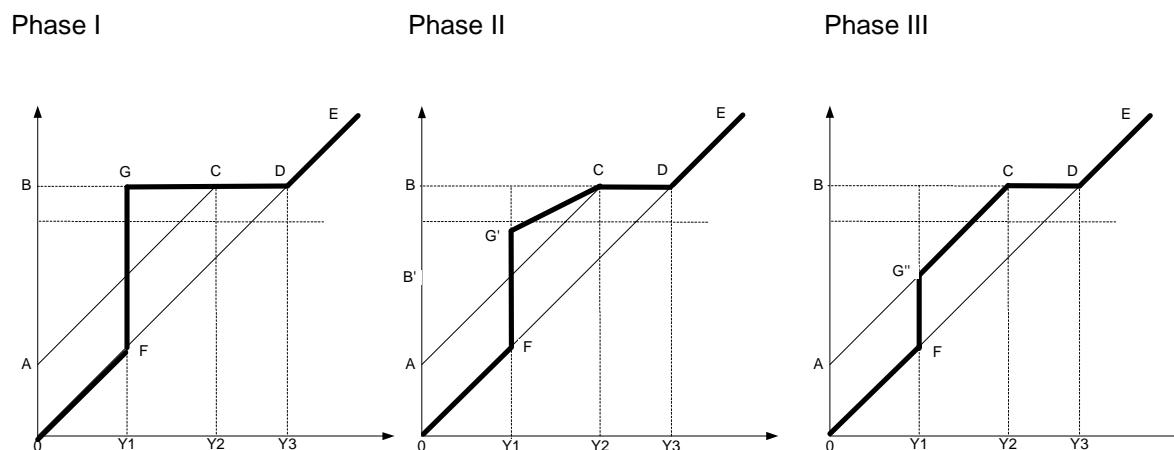
Abbildung 13: Familien-EL nach Phasen für Alleinerziehenden-Haushalt* (typisiert)



* Gilt auch für einen Paarhaushalt, wenn kein Mindesteinkommen vorgegeben wird.
Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 13 gilt auch für Paarhaushalte, sofern kein Mindesteinkommen vorgegeben wird. Bei Vorgabe eines Mindesteinkommens ergibt sich das in **Abbildung 14** ersichtliche Bild. Oberhalb des eigenen Einkommens Y_1 (welches dem Einkommen aus dem Mindesteinkommen entspricht) ergeben sich die gleichen Zusammenhänge wie für den Eineltern-Haushalt. Unterhalb dieses Schwellenwertes für das eigene Einkommen entfallen alle Ergänzungsleistungen: das gesamte Einkommen entspricht dem eigenen Einkommen.

Abbildung 14: Familien-EL nach Phasen für Paarhaushalt mit Vorgabe von Mindesteinkommen (typisiert)



Quelle: eigene Darstellung

8.2 Diskussion der Lösung

Das vorgeschlagene Modell für Ergänzungsleistungen von Familien ist ein pragmatischer Vorschlag. Würde man dem Modell die heutige Realität des schweizerischen Vorschul- und Schulsystems zugrunde legen, so müssten die Ergänzungsleistungen für den Elternbedarf bis weit in die ersten Klassen der Volksschule geleistet werden. Eine obere Grenze könnte in allen Kantonen, abgesehen vom Kanton Tessin, erst in dem Alter gezogen werden, in welchem den Kindern eine selbständige

Alltagsbewältigung zuzumuten ist. Denn nur der Kanton Tessin bietet flächendeckende Ganztagesstrukturen in Vorschule und Schule an.

Die Leistung der vollen Eltern-EL während sieben und mehr Jahren erachten wir zunächst aus politischen Gründen für nicht umsetzbar. Nicht sinnvoll ist diese Lösung jedoch auch, weil sie den Erwerbsausstieg des betreuenden Elternteil erleichtert und mit der Anforderung an das Modell, die Erwerbsintegration beider Eltern zu erhalten und eine langfristige Abhängigkeit von Ergänzungsleistungen zu vermeiden, nicht vereinbar ist. Die Evaluation der Assegni im Kanton Tessin hat ergeben, dass die Bezahlung von Eltern-EL während drei Jahren bereits problematisch sein kann (Vaucher de la Croix & Marazzi, 2001). Die Reduktion der Eltern-EL auf 50 Prozent nach dem ersten Jahr nach Geburt soll den baldigen Wiedereinstieg fördern und die Entschädigung der externen Betreuungskosten als flankierende Massnahmen die Berufsaufnahme effektiv ermöglichen. Dieser Ansatz geht jedoch von der Prämisse aus, dass eine externe Betreuung, sofern dafür bezahlt wird, auch zu finden ist. Dies ist nicht immer und nicht in allen Regionen der Schweiz gleich einfach zu realisieren. Für den Erfolg dieses Ansatzes ist deshalb wichtig, dass auch nicht institutionelle Lösungen, insbesondere auch private und innerfamiliäre Lösungen (Grosseltern, andere Verwandte etc.), anerkannt und angemessen entschädigt werden.

Tatsache bleibt, dass Familien, die keine externe Betreuung organisieren können, durch dieses System benachteiligt werden. Der Vorschlag birgt somit die Gefahr in sich, dass er zwar ein einheitliches System für die ganze Schweiz und de jure die Gleichbehandlung der Familien in der ganzen Schweiz postuliert, dass die Familien aber je nach den Rahmenbedingungen der Region sehr unterschiedlich davon profitieren können. Als Alternative wäre denkbar, dass der individuelle Bedarfsanspruch für volle Eltern-EL auf die ganze Vorschulzeit ausgedehnt wird, sofern das Betreuungsangebot der Region eine Erwerbstätigkeit beider Eltern verunmöglicht. Diese Lösung würde aber einen hohen administrativen Aufwand verursachen.

Nebst der Verminderung des langfristigen Erwerbsausstiegs hat die Reduktion der Eltern-EL auf 50 Prozent nach einem Jahr einen zweiten positiven Effekt: Sie reduziert die Phase mit einer faktischen Grenzbesteuerung von 100 Prozent, die mit einer hohen Erwerbsdemotivation verbunden ist. Im vorgeschlagenen Modell ist diese Phase auf ein Jahr beschränkt. Zwischen dem zweiten und sechsten Altersjahr des jüngsten Kindes bleibt hingegen der Erwerbsanreiz für Familien, die Eltern-EL beziehen, zu einem guten Teil erhalten. Von jedem zusätzlichen Franken an Erwerbseinkommen bleiben dem Haushalt nach der ausgelösten Reduktion der Eltern-EL 50 Rappen. Wir haben andere Modellideen, wie zum Beispiel die Erhöhung der Kinder-EL während der Vorschulphase, wieder verworfen, weil sie die Phase fehlenden Erwerbsanreizes erhöht hätten. Bei den empirischen Überprüfungen wird sich zeigen, ob trotz der nur teilweisen Deckung der Bedarfslücke trotzdem der grösste Teil der bisher armen Haushalte über die SKOS-Existenzminimum gelangen.

In unserem Modell stellt sich das Problem des fehlenden Erwerbsanreizes für die Bezugsgruppe, die dank relativ hohen Ausgangseinkommen nur einen Teil der Kinder-EL in Anspruch nehmen. Dieser Einkommensbereich liegt in Abbildung 13 und Abbildung 14 zwischen Y₂ und Y₃. Sofern dieser Einkommensbereich nicht zu gross ist, kann der Problematik wirksam begegnet werden. Am einfachsten ist die Regelung, wonach die ordentliche Anpassung der Ergänzungsleistungen im Jahresrhythmus, im Rahmen der Steuererklärung, erfolgt. Die Festlegung der Ergänzungsleistungen basieren damit auf dem Einkommen des Vorjahres. Erfolgt beim Haushalt im laufenden Jahr eine Einkommensverbesserung, dann wird dieser zusätzliche Erwerb erst im folgenden Jahr angerechnet werden (wobei dieser

Freibetrag nach oben zu begrenzen wäre).²⁰ Mit dieser Massnahme kann der Erwerbsanreiz voll erhalten werden, wenn es machbar ist, innerhalb eines Jahres aus dem Einkommensbereich zwischen Y2 und Y3 über Y3 zu gelangen. Dies ist wiederum eine empirische Frage, die im Rahmen der Simulationsrechnungen zu überprüfen ist. Sollte diese einfache Massnahme nicht genügen, kann für den Teil des eigenen Einkommens, der über Y2 liegt, eine nur teilweise Anrechnung vorgesehen werden.

8.3 Bestimmung des Lebensbedarfs

Grundsätzlich orientiert sich das Modell am System der Ergänzungsleistungen der AHV/IV und an dessen Mindestansätzen. Bei zwei Bestimmungselementen, beim Kinderbedarf und der Miete, schlagen wir jedoch Änderungen vor. Zusätzlich sollen zudem die Kosten familienexterner Betreuung entschädigt werden.

8.3.1 Elternbedarf

Die Mindestansätze des ELG betragen für einen Elternteil 15'280 Franken und für ein Paar 22'290 Franken und liegen zwischen 10 Prozent (Paare) und 15 Prozent (Alleinerziehende) über den SKOS-Werten von 13'332 respektive 20'394 Franken (Grundbedarf I+II)²¹.

8.3.2 Kinderbedarf

Die Kinder-EL sind im System der Familien-EL für die Mehrheit der Bezugsberechtigten der wichtigste Faktor, um das Ziel eines angemessenen Existenzminimums für Familien zu erreichen. Die Relationen der Beträge, wie sie im ELG festgelegt werden, entsprechen jedoch nicht den empirischen Äquivalenzskalen und wirken sich negativ auf Einkindfamilien und insbesondere Alleinerziehende aus. Dies liegt vor allem daran, dass die Kinderkosten des zweiten Kindes eines Paarhaushaltes überbewertet und die Kosten des ersten Kindes eines alleinerziehenden Elternteils unterbewertet werden. Wir schlagen deshalb vor, den Kinderbedarf nach der impliziten Äquivalenzskala der SKOS-Richtlinien zu gewichten, die den empirischen gut entsprechen. Dabei setzen wir den Bedarf für das erste Kind eines Paares gleich 100 Prozent. Dies verändert den Kinderbedarf nach der Geburtenfolge der Kinder. Wie die nachfolgende **Tabelle 15** zeigt, führt diese Anpassung zu einer beachtlichen Besserstellung der Familien von Alleinerziehenden und zu tieferen Beiträgen für eine Paarfamilie mit zwei Kindern. Bei den Paarhaushalten mit drei Kindern gleichen sich die Werte wieder an.

²⁰ Bei einer Verschlechterung der Einkommensverhältnisse über einen bestimmten Betrag hinaus, kann hingegen eine Neueinschätzung verlangt werden.

²¹ Die Beträge des Grundbedarfes I wurden um den mittleren Wert des Grundbedarfes II erhöht.

Tabelle 15: Anpassung des Kinderbedarfes an empirische Relationen

	Paar				Alleinerziehend		
	1.Kind	2.Kind	3.Kind	Total	1. Kind	2. Kind	Total
ELG-Minima	8'050	8'050	5'368	21'468	8'050	8'050	16'100
SKOS-Relationen (a)	100%	83%	85%		159%	100%	
Angepasste Werte (b)	8'050	6'682	6'843 ⁽¹⁾	21'574	12'800	8'050	20'850
<i>Differenz</i>	<i>0</i>	<i>-1'369</i>	<i>1'475</i>	<i>106</i>	<i>4'750</i>	<i>0</i>	<i>4'750</i>

(a) Zum Anstieg des Prozentwerts zwischen dem 2. und 3. Kind eines Paares vgl. Legende von Tabelle 12

(b) Anwendung der SKOS-Relationen auf das ELG-Minimum für 1. Kind in Paarhaushalt von 80'050 Franken

Quelle: eigene Berechnungen

Aus den Ansätzen des Elternbedarfs und den neuen Werten des Kinderbedarfes folgen die in **Tabelle 16** ausgewiesenen Werte des Familienbedarfs für Familien mit unterschiedlicher Kinderzahl. Die Tabelle enthält zusätzlich die entsprechenden Werte des Tessiner Modells und der SKOS-Richtlinien (für die SKOS-Ansätze siehe Abschnitt 7.3). Beim SKOS-Existenzminimum berücksichtigen wir den Zuschlag für Erwerbsunkosten, den die SKOS-Richtlinien erwerbstätigen Personen gewähren. Sie machen für einen Paarhaushalt 3'000 Franken aus, da eine volle Erwerbstätigkeit beim Paarhaushalt Voraussetzung für den Bezug von Familien-EL ist. Bei Alleinerziehenden schlagen wir die Hälfte, 1'500 Franken hinzu, da unser Modell davon ausgeht, dass auch Alleinerziehende teilzeiterwerbstätig sein müssen, wenn die EL-Bedarfsgrenze erreicht werden soll.

Tabelle 16: Vergleich der EL-Bedarfsgrenzen und des SKOS-Existenzminimum

	Paar			Alleinerziehend	
	1.Kind	2.Kind	3.Kind	1. Kind	2. Kind
Bedarfsgrenze Familien-EL	30'340	37'022	43'864	28'080	36'130
Bedarfsgrenze Tessiner Modell	30'340	38'390	43'758	23'330	31'380
SKOS-Existenzminimum (inkl. Erwerbsunkosten)	27'816	31'512	35'274	21'888	26'316

Quelle: eigene Berechnungen

Der Vergleich zwischen den Ansätzen der Familien-EL und dem Tessiner Modell zeigt, dass die Beträge bei den Paarhaushalten insgesamt nicht stark variieren, während die Familien von Alleinerziehenden gut 4'500 Franken mehr erhalten. Die Beträge der Familien-EL liegen bei allen Haushaltstypen über dem SKOS-Existenzminimum. Der Unterschied variiert beachtlich und geht von 2'500 Franken (Paar mit einem Kind) bis zu fast 10'000 Franken bei einer Alleinerziehenden mit zwei Kindern.

Diese Bedarfsgrenzen für die ganze Familie werden in unserem Modell jedoch nur im ersten Altersjahr eines Kindes voll ergänzt. Wie schon dargelegt wurde, führt die Reduktion der Eltern-EL auf 50 Prozent während Phase II dazu, dass die EL-Bedarfsgrenze erst wieder erreicht werden kann, wenn das Einkommen so hoch ist, dass nur noch Kinder-EL in Anspruch genommen werden müssen (Y₂). Die Bedarfsgrenze nach Familien-EL muss deshalb einiges über den SKOS Ansätzen liegen, wenn das Ziel, die Armutsquote der Familien zu senken und die Sozialhilfe zu entlasten, erreicht werden soll. Auch bei den hier vorgeschlagenen EL-Bedarfsansätzen wird das SKOS-Existenzminimum nicht für alle familiären Situationen erreichbar sein. Insbesondere in Phase III des Modells werden Familien mit tiefen Ausgangseinkommen das SKOS-Existenzminimum nicht erzielen. Inwieweit mit den hier vorgeschlagenen Bedarfswerten die Zielgruppen angemessen berücksichtigt werden und das verfügbare

Einkommen von insgesamt 80 Prozent aller Betroffenen das SKOS-Existenzminimum erreichen wird, wird in Kapitel 9 überprüft.

8.4 Miete

Angerechnet werden die effektiven Mietkosten. Bei überhöhten Mieten wird die Familien aufgefordert, innert sinnvollen Fristen eine angemessenere Wohnung zu beziehen oder es wird nur ein Anteil, welcher der Ortsüblichkeit entspricht, zu den Ausgaben hinzugerechnet. Im vornherein festgelegte Maximalbeträge sind nicht vorgesehen.

8.5 Externe Kinderbetreuung

Die Kosten externer Kinderbetreuung werden entschädigt, wenn beide Eltern (oder der einzige Elternteil) während dieser Zeit erwerbstätig sind. Diese Massnahme soll gewährleisten, dass Eltern unabhängig von Kostenüberlegungen einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Diese Kosten werden jedoch nicht zu den anrechenbaren Ausgaben gezählt, sondern direkt separat zurückvergütet. Sie werden damit in jeder Phase des Modells voll zurückerstattet in Ergänzung zu den übrigen Ergänzungsleistungen.

8.6 Krankenkassenprämien

Angerechnet werden die gleichen Pauschalbeträge, die auch im ELG angewendet werden. Die AHV-Ausgleichskasse legt diese Pauschalbeträge jährlich fest. Je Kanton wird ein Durchschnittswert berechnet, der die Krankenversicherungsprämien der wichtigsten Kassen der Region berücksichtigt. Mit diesem Pauschalbetrag ist auch die kantonale Prämienverbilligung abgegolten, die Beziehenden haben also nicht auch noch Anspruch auf diese Verbilligung. Hat eine Familie effektiv höhere Prämien, so wird dies bei der EL nicht berücksichtigt und geht zu Lasten des Haushaltsbudgets und umgekehrt, kann eine Familie mit sehr tiefen Prämien die Differenz behalten.

8.7 Steuern

Entgegen der Praxis beim ELG und dem Tessiner Modell, zählen wir auch die direkten Einkommenssteuern zu den anrechenbaren Ausgaben, da aufgrund der fehlenden Steuerharmonisierung die Steuerbelastung von Familien, auch solchen mit tiefen Einkommen, von Kanton zu Kanton erheblich variiert. Würde dieser Ausgabeposten nicht berücksichtigt werden, so würden die Ergänzungsleistungen von Familien in ähnlichen Lebensumständen aber unterschiedlichen Wohnorten ungleich ausfallen. Dies ist mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung nicht vereinbar.

8.8 Die Wirkung des Modells: Zwei Fallbeispiele

Nachfolgend soll die Wirkung des Modells anhand zweier Fallbeispiele, einem Paarhaushalt mit zwei Kindern und einem Einelternerhaushalt mit einem Kind, dargestellt werden. Zuerst werden die Ergänzungsleistungen für ein bestimmtes Einkommen berechnet und der Berechnungsmodus erklärt. Danach wird aufgezeigt, wie wirksam das Modell bei unterschiedlichen Ausgangseinkommen dieser Fallbeispiele ist. Im Sinne eines Ausblicks auf die nachfolgenden Berechnungen wird die mutmassliche Effektivität des Modells in Bezug auf die anvisierten Zielgruppen skizziert. Bei den Fallbeispielen gehen wir absichtlich von sehr tiefen Einkommen aus, um einerseits auch Grenzfälle zu beachten und andererseits den Mechanismus besser darstellen zu können. Zudem wird, aus Gründen der vereinfachenden Darstellung, von den Steuern auf dem Ausgangseinkommen abstrahiert. Effektiv würden sich

diese Haushaltseinkommen um die Steuerabzüge reduzieren. Die Ergänzungsleistungen sind jedoch, analog zu den Sozialhilfeleistungen nicht zu versteuern.

8.8.1 Paarhaushalt mit zwei Kindern

Das Paar wohnt mit seinen zwei Kindern in der Stadt Bern. Die Eltern erwirtschaften ein Bruttoeinkommen von 30'000 Franken bei einem Beschäftigungsgrad von 100 Prozent. Die nachfolgende **Tabelle 17** zeigt, wie die Ergänzungsleistungen berechnet werden. Die Höhe der Ergänzungsleistungen werden für die drei Phasen ausgewiesen, wenn die zwei Kinder: (a) 4 Monate und 3 Jahre; (b) 4 und 7 Jahre; (c) 7 und 10 Jahre alt sind.

Tabelle 17: Berechnung der Ergänzungsleistungen für den Paarhaushalt mit zwei Kindern

	anrechenbare Ausgaben	anrechenbare Einnahmen
1. Bedarf Eltern	22'290	
2. Bedarf 2 Kinder	14'732	
3. Bruttomiete	15'000	
4. Krankenkassenprämie	<u>7'326</u>	
5. Bedarf Familie (1+2+3+4)	59'348	
6. Eig. Einkommen netto (nach Abzug Steuern)		26'085
7. Allg. Kinderzulage		<u>4'392</u>
8. Eig. Einkommen inkl. Kinderzulage (6+7)		30'477
9. Einkommenslücke (5-8)	28'871	
10. Kinder-EL (2-7)	<u>10'340</u>	
11. Eltern-EL (a) Phase I (9-10)	18'531	
(b) Phase II (50% von 11)	9'265	
(c) Phase III (keine Eltern-EL)	0	

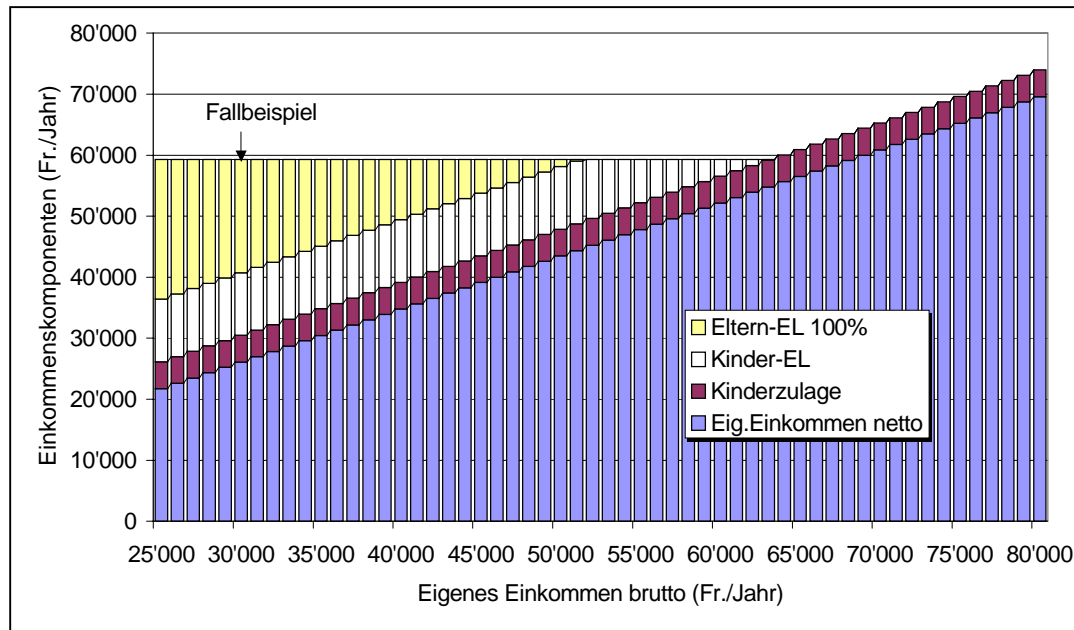
Quelle: eigene Darstellung

Die Bedarfsgrenze dieser Familie beträgt 59'348 Franken. Das Nettoeinkommen (nach Abzug von AHV/IV, ALV und PK-Beiträgen) macht 26'085 Franken aus. Um das verfügbare Einkommen zu berechnen, werden die allgemeinen Kinderzulagen für beide Kinder dazugezählt. Zwischen Bedarfsgrenze und verfügbarem Einkommen besteht eine Lücke von 28'871 Franken.

Die Kinder-EL sollen den Kinderbedarf decken, die bei zwei Kindern eines Paarhaushaltes 14'732 Franken betragen. Nach Abzug der allgemeinen Kinderzulagen (4'392) verbleibt damit ein Anspruch von 10'340 Franken. Würde diese Familie geringere allg. Kinderzulagen erhalten oder keine, erhöhte sich dieser Betrag bis zur Maximalgrenze von 14'732 Franken. Die Einkommenslücke beträgt nach Berücksichtigung der Kinder-EL nun noch 18'531 Franken. Diese Lücke wird nach dem Schuleintritt beider Kinder nicht mehr durch weitere Zahlungen gedeckt (Phase III).

Während des ersten Lebensjahres eines Kindes wird hingegen die Einkommenslücke der Familie voll durch die Eltern-EL kompensiert. Ist das jüngste Kind älter als eins, aber noch nicht sieben Jahre alt, wird noch die Hälfte der Einkommenslücke, nämlich 9'265 Franken, entschädigt und die Einkommenslücke beträgt ebenfalls 9'265 Franken.

Abbildung 15: Einkommenskomponenten für Paarhaushalt in Phase I



In der vereinfachten Darstellung sind die Steuern nicht abgebildet
 Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 15 stellt die Situation für unterschiedliche Bruttoeinkommen eines Paarhaushaltes mit zwei Kindern und der oben skizzierten Kostenstruktur für die **Phase I** dar (mit „Fallbeispiel“ angegeben ist auch, wo sich der Haushalt mit den genauen Werten von Tabelle 17 befindet). Bei einem Ausgangseinkommen, das unter 51'000 Franken brutto liegt, decken die maximalen Kinder-EL die Lücke nicht und der Haushalt beansprucht Eltern-EL. Während des ersten Lebensjahrs des Kindes erreichen die bezugsberechtigten Familien ein verfügbares Einkommen, das rund 4'000 Franken über dem SKOS-Existenzminimum²² liegt.

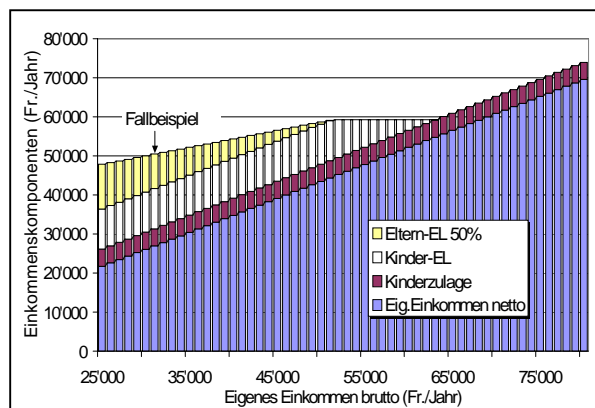
Liegt das Ausgangseinkommen zwischen 51'000 und 64'000 Franken, genügen die Kinder-EL um die Einkommenslücke zu decken und zwar für die ganze Bezugsdauer der Familien-EL (0-15 Jahre). Es ist dies der Einkommensbereich, bei welchem jeder zusätzliche Franken Einkommen einen entsprechenden Rückgang der Ergänzungsleistungen bewirkt oder umgekehrt, jeder Rückgang des Einkommens durch Ergänzungsleistungen in der gleichen Grössenordnung kompensiert wird. Ab einem Einkommen von 64'000 Franken hat der Haushalt keinen Anspruch mehr auf Ergänzungsleistungen, er erreicht aus eigener Kraft die Bedarfsgrenze.

Wie **Abbildung 16** zeigt, erhält die Familie in **Phase II** die vollen Kinder-EL, es werden ihr aber nur noch die Hälfte der verbleibenden Einkommenslücke gedeckt. Beim Ausgangseinkommen von 30'000 Franken fehlen 9'265 Franken bis zur Bedarfsgrenze. Die Bedarfsgrenze wird erst wieder erreicht, wenn der Haushalt 51'000 Franken erwirtschaftet.

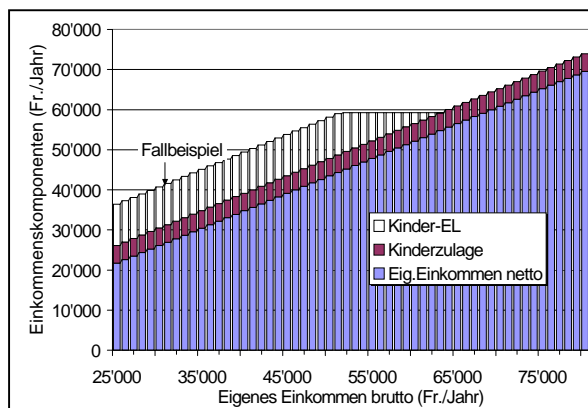
²² Das SKOS-Existenzminimum (inklusive dem Zuschlag für Erwerbsunkosten) liegt für diesen Haushalt bei 55'000 Franken.

Abbildung 16: Einkommenskomponenten für Paarhaushalt in Phasen II und III

Phase II



Phase III



In der vereinfachten Darstellung sind die Steuern nicht abgebildet
 Quelle: eigene Darstellung

Auch das Existenzminimum nach SKOS von 55'000 Franken liegt in Phase II für diesen Haushalt 5'000 Franken über seinem verfügbaren Einkommen. Ob die Familie deshalb zusätzlich Sozialhilfe in Anspruch nehmen oder ihren Beschäftigungsgrad erhöhen wird, hängt einerseits von den Möglichkeiten der familienexternen Kinderbetreuung und von der Arbeitsmarktlage und andererseits vom Zugang zu den Sozialhilfeleistungen sowie deren effektiven Höhe ab.

Das SKOS-Existenzminimum wird erreicht, wenn der Haushalt ein Bruttoeinkommen von 41'000 Franken erwirtschaftet. Wir haben bei unseren Fallbeispielen absichtlich tiefe Einkommensniveaus angenommen, um auch Grenzfälle zu berücksichtigen. Gemäss den Daten der SAKE 2000 liegt das durchschnittliche Haushaltseinkommen für einen Paarhaushalt mit zwei Kindern im unteren Einkommenssegment bei 56'600 Franken. Es darf deshalb angenommen werden, dass die Mehrheit der Beziehenden auch in der zweiten Phase das SKOS-Existenzminimum erreichen.

In **Phase III** beträgt das verfügbare Einkommen des Paarhaushaltes nur noch 40'817 Franken, es fehlen 18'531 Franken bis zur EL-Bedarfsgrenze. Familien mit einem mittleren Haushaltseinkommen gemäss SAKE 2000 erreichen jedoch auch in dieser Phase das SKOS-Existenzminimum.

8.8.2 Alleinerziehende mit einem Kind

Die Frau wohnt mit einem Jungen in einer kleineren Stadt im Kanton Bern. Sie ist nicht erwerbstätig. Der Vater des Kindes bezahlt Alimente von jährlich 12'000 Franken. Da er selbständig erwerbstätig ist, erhält die Familie keine Kinderzulagen. Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie die Ergänzungsleistungen berechnet werden. Die Höhe der Ergänzungsleistungen werden für die drei Phasen ausgewiesen, wenn das Kind: (a) 4 Monate, (b) 4 Jahre und (c) 7 Jahre alt ist.

Tabelle 18: Berechnung der Ergänzungsleistungen für eine alleinerziehende Person mit einem Kind

	anrechenbare Ausgaben	anrechenbare Einnahmen
1. Bedarf 1 Elternteil	15'280	
2. Bedarf 1. Kind	12'800	
3. Bruttomiete	11'400	
4. Krankenkassenprämie	<u>3'663</u>	
5. Bedarf Familie (1+2+3+4)	43'143	
6. Eig. Einkommen netto (Alimente nach Abzug der Steuern)		12'000
7. allg. Kinderzulage		<u>0</u>
8. Eig. Einkommen inkl. Kinderzulage (6+7)		12'000
9. Einkommenslücke (5-8)	31'143	
10. Kinder-EL (2-7)	<u>12'800</u>	
11. Eltern-EL (a) Phase I (9-10)	18'343	
(b) Phase II (50% von 11)	9'172	
(c) Phase III (keine Eltern-EL)	0	

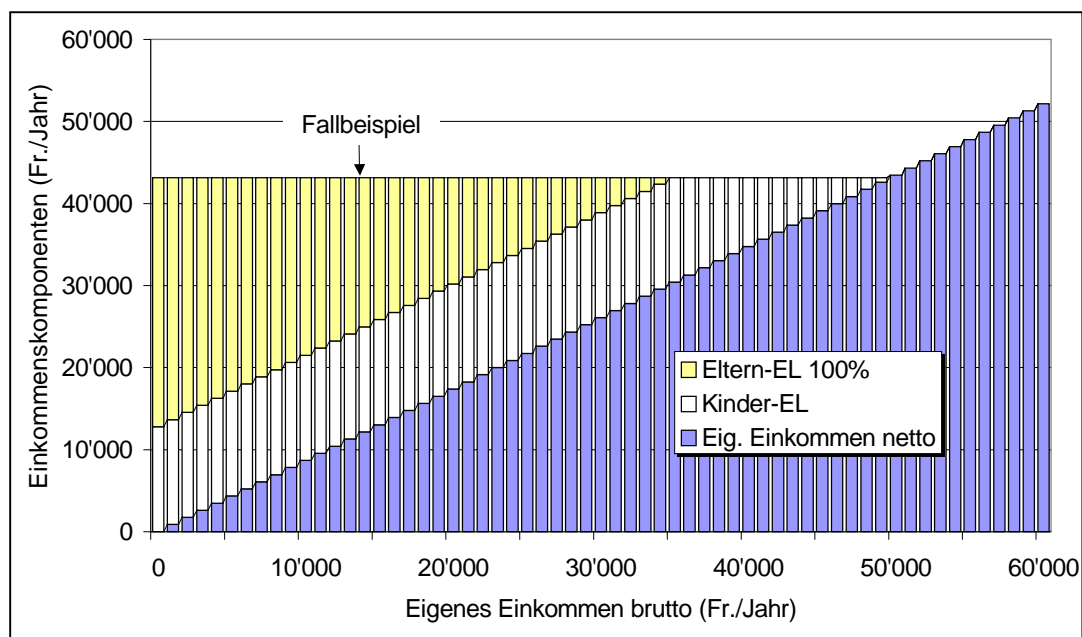
Quelle: eigene Darstellung

Die Bedarfsgrenze dieser Familie beträgt 43'143 Franken. Die Familie erhält 12'000 Franken Alimente und verfügt ansonsten über kein weiteres Einkommen. Der Kinderbedarf beträgt für das erste Kind eines Einelternhaushaltes 12'800 Franken. Da dieser Haushalt keine allgemeinen Kinderzulagen bekommt, entsprechen die Kinder-EL genau diesem Maximum. Die Einkommenslücke beträgt nach Berücksichtigung dieser Summe nun noch 18'343 Franken. Nach dem Schuleintritt des Kindes werden keine zusätzlichen Ergänzungsleistungen geleistet (Phase III). Während des ersten Lebensjahres des Kindes wird hingegen die Einkommenslücke der Familie voll durch die Eltern-EL kompensiert. Ist das Kind älter als eins aber noch nicht sieben Jahre alt, wird noch die Hälfte der Einkommenslücke, nämlich 9'172 Franken entschädigt.

Die nachfolgende **Abbildung 17** zeigt die Situation für unterschiedliche Ausgangseinkommen für einen Einelternhaushalt mit einem Kind und der oben skizzierten Kostenstruktur für die **Phase I** auf. Es wird keine Erwerbstätigkeit gefordert. Auch bei einem Einkommen von Null erhält die Familie Ergänzungsleistungen bis zur Bedarfsgrenze von 43'143 Franken und verfügt damit über Einkommen, das um 4'000 Franken über dem SKOS-Existenzminimum²³ liegt. Übersteigt das Ausgangseinkommen der Einelternfamilie 34'000 Franken (brutto), so decken die Kinder-EL die Einkommenslücke und die Familie beansprucht keine Eltern-EL. Zwischen diesen 34'000 Franken und 48'000 Franken bezieht der Haushalt nur noch Kinder-EL. Innerhalb dieses Einkommensbereiches nehmen die Kinder-EL in gleichem Umfang ab, wie das Einkommen zunimmt. Ab einem Bruttoeinkommen von 48'000 Franken hat dieser Haushalt keinen Anspruch mehr auf Ergänzungsleistungen, da das anrechenbare Einkommen die Bedarfsgrenze überschreitet.

²³ Das SKOS-Existenzminimum (inklusive dem Zuschlag für Erwerbsunkosten) liegt für diesen Haushalt bei 39'000 Franken.

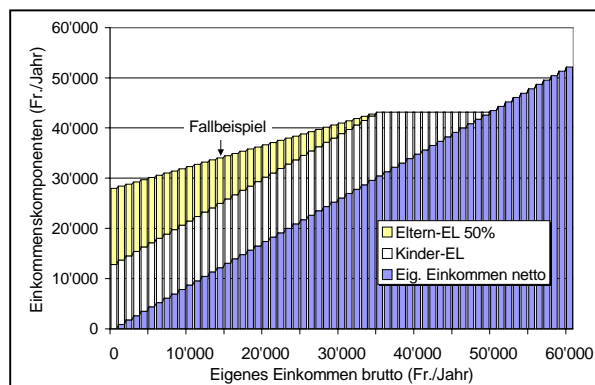
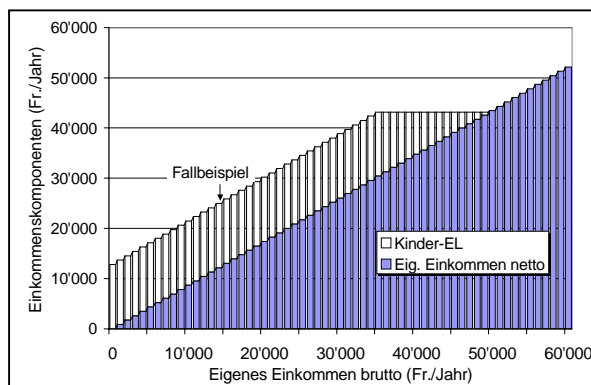
Abbildung 17: Einkommenskomponenten für Einelternhaushalt in Phase I



In der vereinfachten Darstellung sind die Steuern nicht abgebildet
 Quelle: eigene Darstellung

Wie in **Abbildung 18** dargestellt, wird in **Phase II** nur noch die Hälfte der nach Anrechnung der Kinder-EL verbleibenden Einkommenslücke gedeckt. Die Familie erhält rund 22'000 Franken und verfügt zusammen mit den Alimenten über ein verfügbares Einkommen von 34'000 Franken. Sie liegt damit 10'000 Franken unter der EL-Bedarfsgrenze aber nur rund 5'000 Franken unter dem SKOS-Existenzminimum, welches 39'000 Franken beträgt. Ob diese fehlenden 5'000 Franken dazu führen, dass die betroffene Familie zusätzlich Sozialhilfe beanspruchen wird oder ob sie die Lücke durch eigene Erwerbstätigkeit aufstockt, dürfte primär von den Rahmenbedingungen der Region (Arbeitsmarkt und externe Kinderbetreuung) abhängen.

Abbildung 18: Einkommenskomponenten für Paarhaushalt in Phasen II und III

Phase II**Phase III**

In der vereinfachten Darstellung sind die Steuern nicht abgebildet
 Quelle: eigene Darstellung

In **Phase III** beträgt das verfügbare Einkommen des Einelternhaushaltes bei gleichem Ausgangseinkommen von 12'000 Franken Alimenten noch 25'000 Franken. Das SKOS-Existenzminimum liegt in dieser Phase 14'000 Franken darüber. Ist dieses zusätzliche Einkommen im Niedriglohnbereich zu

erwirtschaften²⁴, resultiert eine Erwerbstätigkeit von rund 40 Prozent, um das SKOS-Existenzminimum zu erreichen. Hier muss damit gerechnet werden, dass diese Familie zusätzlich Sozialhilfe in Anspruch nehmen wird, wenn die Rahmenbedingungen in der Region schlecht sind.

²⁴ Wir gehen auch hier von einem Bruttoeinkommen von 30'000 Franken aus.

9 Die Wirkungen des Modellvorschlags

Im vorliegenden Kapitel stellen wir die Resultate der Berechnungen über die Wirkungen des Modellvorschlags dar. In Abschnitt 9.1 gehen wir auf die methodischen Grundlagen der Berechnungen ein. Die Wirkungen der Familien-EL nach Familientypen werden in Abschnitt 9.2 dargestellt. In Abschnitt 9.3 berechnen wir das Volumen der Familien-EL und diskutieren den Finanzierungsmodus durch Bund und Kantone.

9.1 Methodische Grundlagen der Berechnungen

9.1.1 Die Datenbasis

Die Berechnungen stützen sich auf die Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung SAKE. Die SAKE ist eine vom Bundesamt für Statistik BFS jährlich vorgenommene Haushaltsbefragung. Für unsere Berechnungen verwenden wir die Daten von 1999, damit die Resultate mit den Ergebnissen der EKFF-Studie „Modelle des Ausgleichs von Familienlasten“ (Bauer & Streuli 2000) verglichen werden können. In dieser Studie wurden verschiedene familienpolitische Massnahmen, unter anderem auch ein auf die gesamte Schweiz ausgeweitetes Tessiner Modell, auf ihre Wirksamkeit hin analysiert.

Das methodische Vorgehen für die Berechnungen der Familien-EL entspricht dem Vorgehen der EKFF-Studie und wird dort detailliert dargestellt (vgl. Bauer & Streuli 2000, 37ff.). Wir wiederholen hier einige Aspekte, welche für das Verständnis der nachfolgenden Berechnungen und deren Interpretation von Bedeutung sind. Die SAKE 1999 enthält Daten von 17'720 Haushalten mit 42'948 Haushaltsmitgliedern. Diese Individualdaten erlauben eine repräsentative Hochrechnung auf die gesamte ständige Wohnbevölkerung

Wären die Daten aller befragten Haushalte auswertbar, erhielte man die Beobachtungen für 2'969'900 Haushalte, davon sind 914'200 Familien (Haushalte mit Kindern gemäss unserer Definition). Nun wird die Zahl der beobachteten Fälle durch zwei Faktoren eingeschränkt:

■ Erstens können nur solche Haushalte in die Auswertung einbezogen werden, bei denen die Zusammensetzung des Haushaltes einem eindeutigen Familientyp entspricht.²⁵ Dies gilt für 725'700 Fälle, die übrigen 188'500 Familien mit 292'000 Kindern können nicht einem eindeutigen Familientyp zugerechnet werden.

■ Zweitens müssen die für die Simulation notwendigen Angaben über den Erwerbsumfang, das Erwerbseinkommen und das Haushaltseinkommen vollständig vorliegen. Dies trifft auf hochgerechnet 537'000 Familien zu. 58 Prozent der insgesamt 914'200 Fälle können somit voll ausgewertet werden.

Bei der Hochrechnung stützen wir uns auf die verfügbaren Angaben der auswertbaren Beobachtungen und unterstellen somit, dass die Einkommensverhältnisse der nicht auswertbaren Familien durchschnittlich im gleichen Rahmen liegen würden.

Für die Hochrechnung der Ergänzungsleistungen sind die Kinderzahlen massgebend und nicht die Zahl der Familienhaushalte. Wie die **Tabelle 19** zeigt, variiert der Anteil der auswertbaren zu den beobachteten Fällen je nachdem, ob wir alle Familien mit Kindern bis 24 Jahre (60 %) oder nur solche mit Kindern bis 15 (66 %) oder bis 6 Jahren (74%) in die Untersuchung einbeziehen. Für die Hoch-

²⁵ Diese Anforderung ergibt sich insbesondere aus der Notwendigkeit, anhand von institutionellen Angaben über die Bundessteuern und die Staatssteuern für den entsprechenden Haushalt die Steuerleistung zu berechnen.

rechnung der Ergänzungsleistungen verwenden wir den nach Kinderzahl gewichteten Durchschnitt von 68 Prozent.

Tabelle 19: Anzahl Haushalte und Kinder in gesamter und einbezogener Stichprobe im Vergleich (hochgerechnete Werte)

	Anzahl Familien			Anzahl Kinder		
	beobachtet	auswertbar	in %	beobachtet	auswertbar	in %
Familien mit Kindern 0-24	914'200			1'620'200		
übrige Haushalte mit Kindern	<u>188'500</u>			<u>292'000</u>		
eindeutige Haushaltstypen	725'700	534'500	58%	1'328'200	980'000	60%
Haushalte mit Kindern 0-6	397'000	294'800	74%	561'600	415'300	74%
Haushalte mit Kindern 0-15	768'500	492'100	64%	1'346'100	882'900	66%

Quelle: SAKE99 (Hochrechnungen aufgrund von 17'720 Beobachtungen)

Nicht repräsentativ sind die Angaben für die Konsensualpaare mit Kindern. Hier sind die auswertbaren Fallzahlen zu klein, als dass Aussagen für diese Gruppe allein möglich sind. Wir werden diese Fälle in den Tabellen nicht ausweisen aber im Gesamttotal mitberücksichtigen.

Die Fallzahlen werden auf Hunderter gerundet. Die Frankenbeträge werden je nach Betragshöhe gerundet. Gerechnet wurde mit den genauen Zahlen, so dass Rundungsdifferenzen bei der Summierung auftreten können. Der Text übernimmt die Tabellenwerte genau, um klare Bezüge herzustellen. Dies soll jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Simulation Schätzwerte ergibt und die Zahlen approximativ zu interpretieren sind.

9.1.2 Berechnung der Einkommenslücke

Für unsere nachfolgenden Berechnungen gehen wir vom Fehlbetrag zwischen der Bedarfsgrenze und dem verfügbaren Haushaltseinkommen („Einkommenslücke“) aus. Für die Berechnung des Fehlbeitrages gehen wir wie folgt vor: Die Bedarfsgrenze ergibt sich für jeden Haushaltstyp aus dem Kinder- und Elternbedarf und den anrechenbaren Ausgaben (vgl. Abschnitt 7.3). Dabei wenden wir bei den Ansätzen des Familienbedarfs die im Jahr 1999 gültigen Werte an. Diese Anpassung ist notwendig, da die SAKE99 die Einkommen von 1999 enthält und dadurch die Relationen zwischen Bedarf und Einkommen gewahrt bleiben.

Für jeden Haushalt wird zudem das zur Verfügung stehende Einkommen errechnet. Es ergibt sich aus den folgenden Elementen:

- Haushaltseinkommen brutto (inklusive allfällige heutige Familienzulagen);
- abzüglich der Belastung durch die kantonalen Prämien für die Krankengrundversicherung, nach Abzug der Prämienverbilligung, vgl. Abschnitt 9.1.3;
- abzüglich pauschalisierte Sozialversicherungsbeiträge von jährlich 2'400 Franken für eine einzelne erwachsene Person und 3'600 Franken für ein Paar;²⁶

²⁶ Der Beitrag an die Altersvorsorge wird mit 200 Franken für eine erwachsene Person und Monat (300 Franken bei einem Paar) veranschlagt. 200 Franken entsprechen dem gerundeten Beitrag für AHV und ALV bei einem Erwerbseinkommen von 3000 Franken. Diese vereinfachende Annahme erfolgte, weil aufgrund der verfügbaren Datenlage zwar das Erwerbseinkommen der befragten Person sowie das gesamte Haushaltseinkommen vorhanden ist, es jedoch unklar ist, ob die Differenz zwischen Erwerbs- und Haushaltseinkommen dem Lohn aus der Erwerbstätigkeit weiterer Haushaltsmitglieder oder einem Transfereinkommen entspricht. Mit unserer einfachen Vorgabe gehen wir zudem davon aus, dass auch in Fällen ohne Erwerbseinkommen für eine minimale Altersvorsorge entsprechende Beiträge vorzusehen wären.

■ abweichend vom Ansatz des Tessiner Modells und der EL zu AHV/IV ziehen wir die Einkommenssteuern auf dem Ausgangseinkommen ab, um die unterschiedliche Steuerbelastung in den Kantonen auszugleichen (vgl. Abschnitt 8.7). Zur Berechnung der Steuern wird ein Modul verwendet, das den kantonal unterschiedlichen Steuersystemen differenziert Rechnung trägt. Die Ergänzungsleistungen der Familien-EL sind steuerfrei.

Die Einkommenslücke wird aus der Differenz zwischen Bedarf und zur Verfügung stehendem Einkommen errechnet. Die Resultate sind ohne Probleme auf den heutigen Zeitpunkt (2002) zu übertragen, da sich weder die Familienzulagen noch die Einkommensverhältnisse der unteren Einkommensklassen wesentlich verändert haben.

9.1.3 Krankenversicherungsprämien

Mit dem Krankenversicherungsgesetz von 1995 wurde das System der individuellen Prämienverbilligung eingeführt, mit welchem einkommensschwache Haushalte gezielt unterstützt werden sollen. Es bestehen keine umfassenderen statistischen Angaben, wie sich die 26 unterschiedlichen kantonalen Systeme nach Haushaltstypen und Einkommensklassen auswirken. Gestützt auf die Daten der Einkommens- und Verbrauchserhebung (EVE) von 1998 haben wir erstmals pro Haushaltstyp und Einkommensquintil aufgearbeitet, welcher Anteil der Haushalte von Prämienverbilligungen profitiert und wie hoch die Prämienverbilligung im Durchschnitt ausfällt (Bauer, Strub & Stutz i.V.). Wie in **Tabelle 20** dargestellt, variiert die Prämienverbilligung der Haushalte im untersten Einkommensquintil. Bei den Haushalten von Alleinerziehenden werden die Prämien vollumfänglich gedeckt, während die Verbilligung bei den Paarhaushalten 62 Prozent (Paare mit einem Kind) bis zu 78 Prozent (Paare mit 3 und mehr Kindern) ausmacht. Im Durchschnitt werden die Haushalte im untersten Einkommensquintil um 80 Prozent ihrer Prämien entlastet, sofern man die Nichtbezugsquote vernachlässigt. Bei den Familienhaushalten bewegt sich die Entlastung zwischen 62 (Paare mit einem Kind) und 100 (Alleinerziehende) Prozent. Bei unseren Berechnungen unterstellen wir, dass alle Familien, die Ergänzungsleistungen beantragen, auch die Prämienverbilligung in Anspruch nehmen, wie dies beim Bezug von Sozialhilfe der Fall ist und dem Subsidiaritätsprinzip der Familien-EL entspricht. In einem gewissen Umfang werden deshalb die Gesamtausgaben für die Prämienverbilligungen zunehmen, da offensichtlich auch nicht alle Familien mit geringem Haushaltseinkommen (unterstes Einkommensquintil) diese Verbilligung beziehen, wie Tabelle 20 aufzeigt. Die Zunahme wird jedoch tiefer ausfallen als man aufgrund der Nichtbezugsquote annehmen könnte, da unter diesen Familien auch solche sind, die keine Familien-EL beziehen werden und/oder dürfen.

Tabelle 20: KV-Prämienverbilligung der Haushalte im untersten Einkommensquintil

	Single	AE	KP oK	KP mK	EP oK	EP 1K	EP 2K	EP 3+K	Gesamt
Prämien Unterstes Quintil									
Prämie in Fr.	2'420	3'500	4'810	5'870	4'860	5'340	5'840	6'500	4'280
PV in Fr.	2'071	3'500	2'484	3'915*	4'559	3'296	4'002	5'061	3'440
PV / Prämie (%)	86%	100%	52%	67%*	94%	62%	69%	78%	80%
Anteil beziehende Haushalte									
1. Quintil	68.3%	94.7%	37.8%	69.8%*	26.0%	53.6%	63.7%	88.9%	61.6%

*Angaben nicht repräsentativ (zu kleine Fallzahlen)

Quelle: EVE 1998, BSV 2001 (KV-Prämien), Berechnungen BASS

9.1.4 Bezugsquote der Familien-EL

Selbst wenn der Zugang zu den Ergänzungsleistungen sehr einfach gestaltet wird, ist die Annahme, dass alle Bezugsberechtigten die Familien-EL in Anspruch nehmen werden, nicht realistisch²⁷. Gemäss der schweizerischen Armutsstudie nehmen rund 45 Prozent der armen Bevölkerung die Sozialhilfe nicht in Anspruch (Leu et al. 1997, 181) und nur zwei Drittel aller Bezugsberechtigten beziehen die EL zu AHV/IV (Leu et al. 1997, 173).

Zur Abschätzung der Nichtbezugsquote für die Familien-EL stützen wir uns auf die aus der EVE 1998 abgeleiteten Bezugsquoten der kantonalen Verbilligungen der KV-Prämien (Tabelle 20). Diese Bezugsquoten variieren von Haushaltstyp zu Haushaltstyp. Wir übertragen diese Bezugsquoten nicht für alle bezugsberechtigten Familien sondern unterscheiden zwei Gruppen: Familien, deren Einkommenslücke mehr als 5'000 Franken beträgt und solche, deren Lücke 5'000 Franken oder weniger beträgt. Für die Familien mit einer grossen Lücke (von mehr als 5'000 Franken) unterstellen wir, dass sie ihren Anspruch durchgehend geltend machen.

Die Annahme, dass ein Teil der Familien die Ergänzungsleistungen nicht in Anspruch nehmen werden, beschränken wir auf die Gruppe mit einer Einkommenslücke von bis zu 5'000 Franken. Die Nichtbezugsquote wird analog zu den Resultaten der KV-Prämienverbilligung je Haushaltstyp abgestuft. In **Tabelle 21** ist ersichtlich, welche Bezugsquoten sich nach Haushaltstypen ergeben. Lediglich 9.1 Prozent der bezugsberechtigten Familien machen ihren Anspruch nicht geltend.

Die Annahme, dass bei gravierenden Einkommenslücken alle Familien die Ergänzungsleistungen in Anspruch nehmen, impliziert eine gute Informationspolitik an die potentiell Bezugsberechtigten und eine einfache Geltendmachung des Anspruchs. Geht man davon aus, dass die Geltendmachung in einem ähnlichen Rahmen stattfindet wie bei der EL zu AHV/IV, ist mit einer Nichtbezugsquote von 30 Prozent zu rechnen und der armutsvermindernde Effekt der Familien-EL entsprechend geringer.

Tabelle 21: Anzahl beziehende Familien und die Höhe der Einkommenslücke

	Potentielle EL- Beziehende		Einkommenslücke grösser als 5'000 Fr		Einkommenslücke bis zu 5'000 Fr.			
	Anzahl	%	alle beziehen EL. Anzahl	%	kein Bezug von EL Anzahl	%	Bezug von EL Anzahl	%
AE 1K	10'900	100.0%	6'900	63.2%	400	3.4%	3'600	33.4%
AE 2+K	11'600	100.0%	7'400	63.8%	600	5.6%	3'500	30.6%
EP 1K	10'800	100.0%	4'400	40.2%	3'000	27.6%	3'500	32.2%
EP 2K	23'500	100.0%	12'500	53.2%	2'400	10.1%	8'600	36.7%
EP 3K	13'400	100.0%	9'900	73.5%	100	1.0%	3'400	25.5%
EP 4+K	4'200	100.0%	3'700	89.4%	-	-	400	10.6%
KP 1K*	-	-	-	-	-	-	-	-
KP 2+K*	-	-	-	-	-	-	-	-
Total Familien	75'600	100.0%	45'100	59.6%	6'900	9.1%	23'700	31.3%
Hochgerechnet	130'300	100.0%	77'800		11'900		40'900	

*Angaben nicht repräsentativ (zu kleine Fallzahlen)
Quelle: SAKE99, eigene Berechnungen

²⁷ Die Wirksamkeit des Modells wird daran gemessen, wie viele Arme nach Auszahlung der Ergänzungsleistungen resultieren. Die Höhe der Bezugsquote ist somit ein wesentlicher Faktor für den Erfolg des Modells. Mit jeder Familie, welche die Ergänzungsleistungen nicht in Anspruch nimmt, wird die Armutsquote nach Transfer weniger stark gesenkt. Mit der Annahme einer hohen Bezugsquote wird damit das Potential des Modells aufgezeigt.

9.1.5 Armut

Ein Haushalt wird dann als arm eingestuft, wenn das verfügbare Einkommen unter dem SKOS-Existenzminimum liegt. Dabei ist zu beachten, dass das in der SAKE angegebene Haushaltseinkommen auch Transfereinkommen (wie Renten oder Sozialhilfe) erfasst. Die resultierende Armutsquote gibt somit die Situation nach Transfer wieder und liegt unter der Armutsquote vor Berücksichtigung von Transfers. Geht man davon aus, dass ein Haushalt nach Geltendmachen von Sozialhilfeansprüchen zwangsläufig auf das SKOS-Niveau gelangt, so enthält die Armutsquote nach Transfer all die Armen, welche keine Sozialhilfe in Anspruch nehmen. Nehmen wir ferner an, dass die Nichtbezugsquote von Sozialhilfe im weiteren Sinn bei rund 45 Prozent liegt, so entspricht die Anzahl der ermittelten Armen nach Transfer 45 Prozent aller Armen vor Transfer. Wir beschränken die Analyse zudem auf Haushalte, bei denen die Erwachsenen nicht im Rentenalter stehen, da arme Eltern im Rentenalter durch die EL der AHV/IV unterstützt werden.

In **Tabelle 22** sind die Armutsquoten nach verschiedenen Bedarfsgrenzen zusammengestellt. Beim heutigen System des Familienlastenausgleichs wurde in der EKFF-Studie über alle Haushaltstypen hinweg eine Armutsquote von 6.1 Prozent berechnet. Mit dem jetzigen Ansatz erhalten wir eine Armutsquote von 7.9 Prozent. Die Differenz von fast zwei Prozentpunkten ist auf zwei Faktoren zurückzuführen:

■ Im Gegensatz zu den EKFF-Berechnungen berücksichtigen wir beim SKOS-Existenzminimum auch die Erwerbspauschale, welche ab 16 Wochenstunden 1'500 Franken und ab 32 Wochenstunden 3'000 Franken beträgt.

■ Aufgrund der EVE-Auswertung berücksichtigen wir die KV-Prämienvverbilligung differenziert nach Haushaltstyp, während bei den EKFF-Berechnungen pauschal eine Verbilligung um 66 Prozent zugrundegelegt wurde.

Tabelle 22: Unterschiedliche Bedarfsgrenzen und die daraus resultierenden Armutsquoten

	Anzahl Familien gesamt		Bezugsberechtigt SKOS (EKFF)		Bezugsberechtigt SKOS (SODK)		Bezugsberechtigt Familien-EL		Beziehende Familien-EL	
	Absolut	%	Absolut	%	Absolut	%	Absolut	%	Absolut	%
AE 1Ki	31'700	100.0%	6'300	19.8%	6'900	21.8%	10'900	34.4%	10'500	33.2%
AE 2+Ki	24'500	100.0%	5'100	20.8%	4'600	18.7%	11'600	47.2%	10'900	44.6%
EP 1Ki	159'200	100.0%	4'300	2.7%	8'300	5.2%	10'800	6.8%	7'900	4.9%
EP 2Ki	219'700	100.0%	9'000	4.1%	12'400	5.6%	23'500	10.7%	21'100	9.6%
EP 3Ki	69'100	100.0%	5'600	8.1%	6'700	9.8%	13'400	19.4%	13'300	19.2%
EP 4+Ki	16'300	100.0%	2'200	13.6%	3'100	19.0%	4'200	25.6%	4'100	25.6%
KP 1Ki*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
KP 2+Ki*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total Familien	534'500	100.0%	32'800	6.1%	42'400	7.9%	75'600	14.2%	68'800	12.9%
Hochgerechnet	921'600	100.0%	56'600	6.1%	73'100	7.9%	130'300	14.2%	118'600	12.9%

* Angaben nicht repräsentativ (zu kleine Fallzahlen)

Quelle SAKE99, eigene Berechnungen

Die Anrechnung der höheren Ansätze für den Lebensbedarf gemäss Familien-EL erhöht die Quote der potentiellen Anspruchsberechtigten auf 14.2 Prozent. Berücksichtigen wir, dass ein Zehntel der Bezugsberechtigten die Leistungen nicht in Anspruch nehmen werden (vgl. Abschnitt 9.1.4), so werden effektiv 118'600 Familien oder 12.9 Prozent Familien-EL beziehen. Davon sind 73'100 arm nach den SKOS-Richtlinien. 45'500 Familien die Ergänzungsleistungen beziehen werden, sind nicht arm

gemäss SKOS-Richtlinien, da sie über ein Ausgangseinkommen verfügen, das mindestens dem SKOS-Existenzminimum entspricht.

9.1.6 Ablösung von Sozialhilfe

Inwieweit die Sozialhilfe durch die Familien-EL im Endeffekt entlastet wird, kann nur grob geschätzt werden. Im Kanton Tessin geht man davon aus, dass die Aufwendungen des Tessiner Modells zu 40 Prozent frühere Sozialhilfe abgelöst haben. Anhand der Daten der Einkommens- und Verbrauchserhebung EVE 1998 haben wir eine eigene Abschätzung vorgenommen (vgl. Anhang B). Wir rechnen damit, dass rund 30 Prozent der Familien-EL bisherige Sozialhilfe ablösen.

9.2 Die Wirkung der Familien-EL

9.2.1 Deckung des Mindestbedarfs nach SKOS

Im folgenden prüfen wir, ob der Modellvorschlag die angestrebten Wirkungen erzielen kann. Wie in Abschnitt 6.1 ausgeführt, sollen dank der Familien-EL mindestens achtzig Prozent der armutsbetroffenen Familien nach Auszahlung der Familie-EL über das SKOS-Existenzminimum zu liegen kommen.

In **Tabelle 23** ist die Wirkung der Familien-EL für zwei Varianten dargestellt: Einmal, wenn keine Mindestanforderung an den Erwerbsumfang gestellt wird und einmal, wenn das Bezugsrecht der Paarhaushalte an einen Mindesterwerb von 32 Wochenstunden geknüpft wird.

Tabelle 23: Anteil der armen Familien, welche dank Familien-EL mindestens das SKOS-Existenzminimum erreichen

	Arme Familien	ohne Erwerbsanforderung Kinder + Eltern-EL	nur Kinder-EL	mit Erwerbsanforderung Kinder+ Eltern-EL	nur Kinder-EL
AE 1Ki	6'900	83.7%	78.6%	83.7%	78.6%
AE 2+Ki	4'600	97.4%	92.8%	97.4%	92.8%
EP 1Ki	6'100	50.5%	41.1%	43.1%	33.6%
EP 2Ki	12'200	80.9%	77.6%	65.6%	63.5%
EP 3Ki	6'700	96.2%	82.1%	87.4%	75.4%
EP 4+Ki	3'100	95.4%	95.4%	95.4%	95.4%
KP 1Ki*	-	-	-	-	-
KP 2+Ki*	-	-	-	-	-
Total arme Familien	42'400	80.4%	74.0%	73.0%	67.4%
Hochgerechnet	73'100				

* Angaben nicht repräsentativ (zu kleine Fallzahlen)
Quelle SAKE99, eigene Berechnungen

Mit den in unserem Modell festgelegten Werten erreichen im ersten Fall durchschnittlich 80 Prozent aller bisher armen Familien die Bedarfsgrenze. Insgesamt geht die Zahl der armen Familien von 73'100 Familien im heutigen System auf rund 14'300 Familien zurück (80.4% oder 58'800 Familien erreichen das SKOS-Niveau). Abgesehen von den Paarfamilien mit einem Kind liegt der Anteil bei allen Familienformen bei 80 Prozent oder darüber. Bei den Paarhaushalten mit einem Kind erreichen nur die Hälfte das anvisierte Ziel. Dies hängt teilweise damit zusammen, dass relativ viele Familien dieser Gruppe Einkommenslücken von weniger als 5'000 Franken haben (Tabelle 21) und die Nicht-bezugsquote dieser Gruppe mit 27 Prozent entsprechend hoch ausfällt. Hinzu kommt, dass die Familien-EL Familien mit mehr als einem Kind in der Tendenz besser abdeckt als Einkindfamilien. 30 Pro-

zent der Paarhaushalte mit einem Kind erreichen ein Einkommen, das 95 bis 99 Prozent des SKOS-Existenzminimums ausmacht und weitere 20 Prozent haben auch nach den Ergänzungsleistungen höhere Einkommenslücken (vgl. Tabelle 35 im Anhang). Ein gutes Resultat erhalten wir für die Alleinerziehenden. Dies ist zunächst darauf zurückzuführen, dass die Bezugsquote der Alleinerziehenden bei 100 Prozent liegt, aber auch dank der Erhöhung des Bedarfs für das erste Kind von Alleinerziehenden, wie der Vergleich mit der Abstufung des Kinderbedarfs nach ELG zeigt (Abbildung 19).

Ein beachtlicher Anteil aller Familien (74%) erreicht das postulierte Ziel bereits dank der Kinder-EL. Dies gilt auch für die Alleinerziehenden. Die Effektivität nach Kinder-EL weist darauf hin, dass die gewählten Relationen angemessen sind, auch wenn in der Tendenz die Unterstützung für Alleinerziehende mit mehr als einem Kind im Verhältnis zu den übrigen Familien besser und für die Paarhaushalte mit nur einem Kind etwas schlechter ist.

Um die Relationen der Kinder-EL auf ihre Angemessenheit zu überprüfen, müssen die Nichtbeziehenden bei der Messung der Effektivität ausgeschlossen werden. Zählt man die beziehenden Familien, deren Einkommen unter dem SKOS-Existenzminimum bleibt, zusammen, so liegt der durchschnittliche Anteil bei 20 Prozent. Überdurchschnittlich hoch (43%) ist der Anteil bei den Paarhaushalten mit einem Kind und unterdurchschnittlich (7%) derjenige der Alleinerziehenden mit zwei oder mehr Kindern (Tabelle 36, im Anhang). Eine Korrektur müsste folglich bei den Alleinerziehenden mit mehr als einem Kind einen Abschlag und bei den Paarhaushalten mit einem Kind einen Aufschlag erwägen.

Wenn Paarhaushalte, die das Erwerbsminimum von 32 Wochenarbeitsstunden nicht erfüllen, von Ergänzungsleistungen ausgeschlossen werden, so liegen wir mit den gewählten Ansätzen unter der Zielvorgabe: Der Anteil aller armen Familien, die den Mindestbedarf erreichen, beträgt in diesem Fall 73 Prozent.

Dass die Armut nicht vollständig beseitigt werden kann, obwohl die verwendeten Ansätze leicht höher liegen als die der SKOS-Richtlinien, ist durch drei Faktoren zu erklären:

- Erstens beziehen nicht alle Familien die Ergänzungsleistungen, darunter befinden sich auch solche mit einem Ausgangseinkommen unter dem SKOS-Existenzminimum,
- zweitens erhalten Familien, deren Kinder alle älter als sieben sind, ausschliesslich Kinder-EL, welche nur den Lebensbedarf der Kinder deckten, und
- drittens decken auch die Eltern-EL bei der Mehrheit der Familien (bei allen, die kein Kind unter einem Jahr haben) nur die Hälfte der verbleibenden Lücke.

Die **Tabelle 24** stellt die Einkommenskomponenten der Familien zusammen, welche Ergänzungsleistungen beziehen. Basis bilden hier alle Familien mit einer Einkommenslücke, auch solche, welche den Mindesterwerb nicht erfüllen. Gut ein Viertel aller Familien (32'400) weisen nach Auszahlung von Kinderzulagen und Kinder-EL weiterhin eine Einkommenslücke von rund 5'800 bis 7'400 Franken auf. Knapp zwei Drittel dieser Gruppe, 20'500 Familien, können Eltern-EL beziehen und ihre Einkommen weiter verbessern.

Tabelle 24: Die Komponenten des Einkommens aller beziehenden Familien

Haushaltstyp	Anzahl	Ausgangs einkommen	Kinder zulagen	Kinder- EL	Eink.nach KiZu + EL	Fälle mit verblei- bender Lücke	Betrag verblei- bende Lücke	Bezug Eltern-EL	
AE 1Ki	10'600	28'900	1'800	7'200	37'900	2'900	5'800	1'100	37%
AE 2+Ki	10'900	35'900	3'400	9'500	48'800	1'400	7'500	400	31%
EP 1Ki	7'800	36'100	2'100	4'300	42'500	3'900	6'200	2'600	66%
EP 2Ki	21'200	39'600	4'400	6'200	50'200	6'100	7'200	3'900	64%
EP 3Ki	13'300	42'100	7'000	8'300	57'400	3'000	7'400	2'700	88%
EP 4+Ki	4'200	43'300	7'800	13'100	64'200	1'100	7'000	900	85%
KP 1Ki3*	-	-	-	-	-	-	-	-	-
KP 2+Ki*	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total Beziehende	68'800	37'700	4'300	7'500	49'500	18'800	6'800	11'900	63%
Hochgerechnet	118'600					32'400		20'500	

Basis: Beziehende Familien (unabhängig vom Beschäftigungsgrad)

* Angaben nicht repräsentativ (zu kleine Fallzahlen)

Quelle SAKE99, eigene Berechnungen

9.2.2 Die Anforderung an ein Erwerbsminimum

In einem weiteren Schritt gehen wir der Frage nach, wie viele Paarhaushalte die Erwerbsanforderung von 32 Wochenstunden nicht erfüllen und welche Kostenfolge es hätte, wenn allen beantragenden Familien, unabhängig von deren Erwerbsumfang, die Leistungen gewährt würden. Wie in **Tabelle 25** zu ersehen ist, machen die Paarhaushalte, welche das Erwerbsminimum von 32 Wochenstunden nicht erreichen, neun Prozent aller Familien aus. 74 Millionen Franken an Kinder-EL und 8 Millionen an Eltern-EL würden die Leistungen für diese Gruppe ausmachen. Das sind zehn Prozent der Nettokosten (vgl. Tabelle 29). Von den insgesamt 11'200 Paarhaushalten, die das Erwerbsminimum nicht erfüllen, zählen 8'100 zu den Armen. Inwieweit diese Gruppe in der Sozialhilfe verbleiben oder durch die Familien-EL aufgefangen werden soll, hängt davon ab, wie die Schnittstelle zwischen Familien-EL und Sozialhilfe gelöst werden wird.

Tabelle 25: Potentiell beziehende Paare, die das Erwerbsminimum nicht erfüllen

	Bezugsberechtigt gesamt		alle Paare		arme Paare	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
AE 1Ki	10'900	100%	0	0%	0	0%
AE 2+Ki	11'600	100%	0	0%	0	0%
EP 1Ki	10'800	100%	1'900	22%	1'500	17%
EP 2Ki	23'500	100%	2'800	12%	2'400	11%
EP 3Ki	13'400	100%	1'400	10%	600	4%
EP 4+Ki	4'200	100%	0	0%	0	0%
KP 1Ki*	-	-	-	-	-	-
KP 2+Ki*	-	-	-	-	-	-
Total Beziehende	75'600	100%	6'500	9%	4'700	7%
Hochgerechnet	130'300	100%	11'200	9%	8'100	7%

*Angaben nicht repräsentativ (zu kleine Fallzahlen)

Quelle SAKE99, eigene Berechnungen

9.2.3 Familien-EL und Erwerbsmotivation

Wenn dank relativ hohem Ausgangseinkommen die Bedarfsgrenze bereits mit den Kinder-EL voll erreicht wird, stellt sich für diese Bezugsgruppe das Problem des fehlenden Erwerbsanreizes: Denn jeder zusätzliche Franken an Mehreinkommen senkt um den gleichen Betrag die Ergänzungsleistungen (vgl. Abbildung 12). **Tabelle 26** zeigt, dass zwei Drittel der beziehenden Familien von diesem Mechanismus der vollen Kompensation betroffen sind.

Tabelle 26: Anzahl Familien im Bereich abnehmender Kinder-EL

	Total Beziehende		Betroffene Familien		Höhe Kinder-EL		Lücke > 8'000
	absolut	in %	absolut	in %	Median	Maximum	Anteil in %
AE 1K	10'600	100.0%	7'100	67.2%	5'600	12'200	18.2%
AE 2+K	10'900	100.0%	9'300	84.7%	7'600	24'500	40.8%
EP 1K	7'800	100.0%	3'500	44.2%	3'300	7'700	0.0%
EP 2K	21'200	100.0%	14'900	70.6%	4'500	13'300	10.3%
EP 3K	13'300	100.0%	8'600	64.8%	6'100	19'000	25.3%
EP 4+K	4'200	100.0%	3'000	70.9%	11'400	26'200	48.1%
KP 1K*	-	-	-	-	-	-	-
KP 2+K*	-	-	-	-	-	-	-
Total	68'800	100.0%	46'600	67.7%	5'400	26'200	20.2%

* Angaben nicht repräsentativ (zu kleine Fallzahlen)

Quelle SAKE99, eigene Berechnungen

Je grösser die Einkommenslücke ist, desto länger dauert die Phase, während der jeder zusätzliche Erwerb durch die Senkung der Ergänzungsleistungen kompensiert wird. Für die Hälfte dieser Familien liegt der Betrag unter 5'400 Franken (Median). Um diese Lücke zu überwinden, genügt ein relativ geringer Beschäftigungsanstieg. Die Regelung, dass zusätzliches Erwerbseinkommen im Lauf eines Jahres nicht angerechnet wird, erlaubt es in diesen Fällen, ganz aus dem EL-Bezug herauszukommen. Für die andere Hälfte der Beziehenden liegt die Einkommenslücke über 5'400 Franken und kann eine erhebliche Summe ausmachen (im Maximum den Betrag des Kinderbedarfs). Für ein Fünftel aller Beziehenden übersteigt die Summe 8'000 Franken, was in etwa der Bedarfsgrenze für das erste Kind eines Paarhaushalts entspricht. Darunter sind vor allem die Alleinerziehenden und die Familien mit viel Kindern, da auch deren Bedarfsgrenzen für den Kinderbedarf entsprechend hoch sind. Wie bereits erwähnt, sollen flankierende Massnahmen die Phase der Demotivation für eine Erwerbszunahme entschärfen. Die Entschädigung der familienexternen Betreuung bietet die Grundlage, dass die Familie ganz aus der Abhängigkeit der Familien-EL herausgelangen kann.

Unseres Erachtens sollten in einer ersten Phase Erfahrungen mit einem derart ausgestalteten (einfachen) System gesammelt werden. Wenn sich das Problem der Erwerbsdemotivation von beziehenden Familien mit einer grösseren Lücke als gravierend erweisen sollte, wäre eine generelle teilweise Nichtanrechnung von zusätzlichem Erwerbseinkommen zu prüfen.

9.2.4 Die Modelle und deren Auswirkung auf die Armutsquoten

Nachfolgend wird aufgezeigt, wie sich der Modellvorschlag auf die Armutsquote auswirkt. Dabei vergleichen wir fünf verschiedene Modellvarianten:

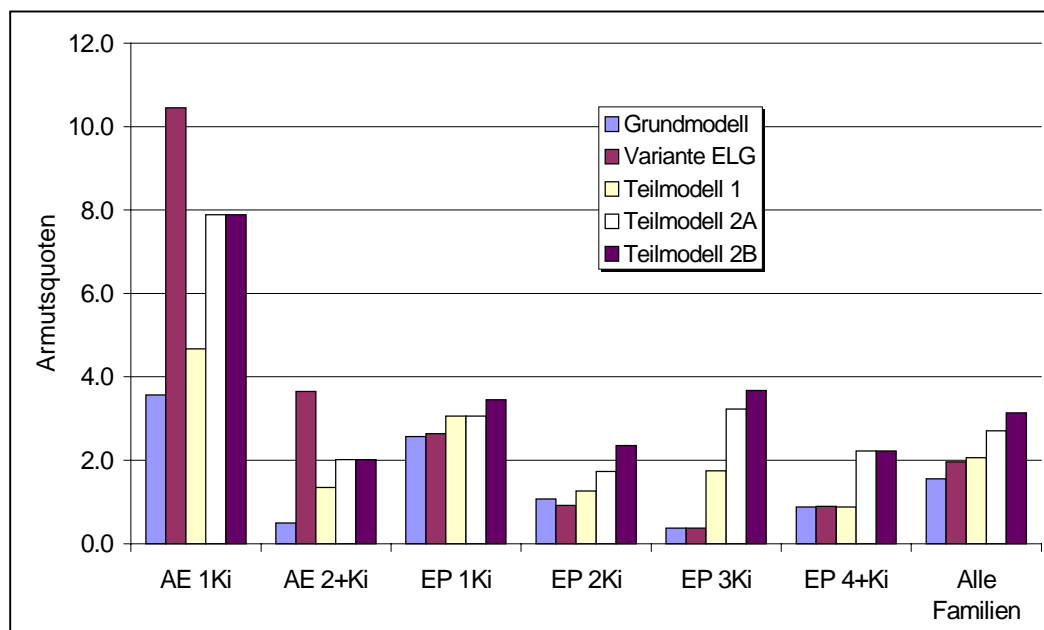
- Grundmodell: Kinder-EL und Eltern-EL gemäss Modellvorschlag
- Variante ELG: Kinder-EL und Eltern-EL, aber mit den im ELG vorgesehenen Mindestansätzen für den Kinderbedarf ohne die Anpassung an die SKOS-Äquivalenzskalen

- Teilmodell 1: Nur Kinder-EL für Kinder von 0-24
- Teilmodell 2A: Nur Kinder-EL für Kinder von 0-15
- Teilmodell 2B: wie Teilmodell 2, aber nur für Familien welche die Erwerbsanforderung erfüllen.

Wie **Abbildung 19** belegt, kann die Armut dank der Familien-EL über sämtliche Familienformen hinweg deutlich gesenkt werden. Die verbleibende Armutsquote über alle Familien hinweg beträgt bei allen fünf Modellvarianten zwischen 1.6 und 2.7 Prozent gegenüber 8 Prozent im heutigen System ohne Familie-EL (vgl. auch Tabelle 37 im Anhang).

Zwischen den fünf dargestellten Modellvarianten ist vor allem die bessere Effektivität des Grundmodells für die Alleinerziehenden gegenüber der Variante ELG (Kinderbedarf nach ELG Ansätzen) augenfällig. Mit den ELG-Ansätzen bleiben über 10 Prozent der Familien von Alleinerziehenden mit einem Kind unter der Armutsschwelle, während die Quoten bei den Familien von Paarhaushalten auf 0.4 bis 3.7 Prozent fällt. Die Erfahrungen des Kantons Tessin, dass mit dem ELG-Ansatz die Alleinerziehenden schlechter gestellt werden, war ja auch der Grund, weshalb wir die Ansätze für den Kinderbedarf geändert haben. Für alle andern Familienformen wirkt sich die Änderung der Relationen beim Kinderbedarf nicht oder nur geringfügig aus. Auch Teilmodell 2 (nur Kinder-EL für Kinder bis 15) löst die Armut für Familien von Alleinerziehenden nur unbefriedigend. 8 Prozent dieser Gruppe bleiben trotz Ergänzungsleistungen unter dem SKOS-Existenzminimum, weit mehr als bei allen andern Familienformen. Erst Teilmodell 1 (nur Kinder-EL für Kinder bis 24) senkt die Armutsquote für Familien von Alleinerziehenden auf unter 5 Prozent und auf ein Niveau, das nunmehr nur noch 1.5-3.6 Prozent von denen der andern Familienformen abweicht.

Abbildung 19: Vergleich der Armutsquoten bei verschiedenen Modellvarianten



Quelle SAKE 99, eigene Berechnungen

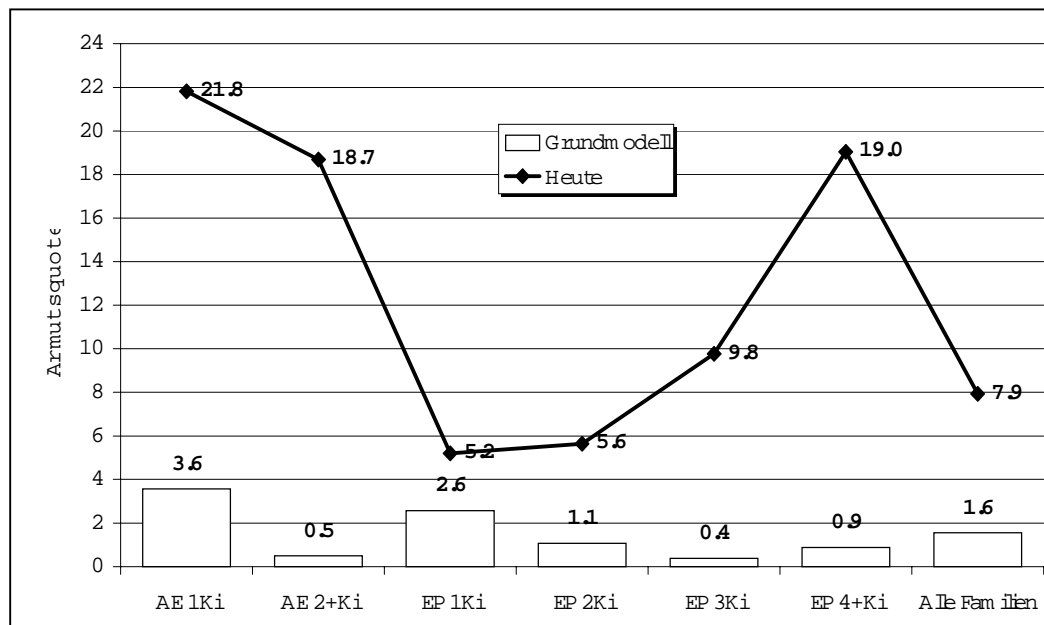
Die insgesamt geringe Differenz zwischen dem Grundmodell und dem Teilmodell 1 darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die zusätzlichen Leistungen der Eltern-EL für einen Teil der Familien erhebliche Bedeutung haben kann. Es sei daran erinnert, dass es sich um Familien handelt, deren jüngstes Kinder unter sieben Jahre alt ist. Wenn die Erwerbstätigkeit nicht erhöht werden kann, so führt die Verdoppelung der Einkommenslücke unter Umständen dazu, dass die Betroffenen zusätzlich

zu den Ergänzungsleistungen auch Sozialhilfe in Anspruch nehmen müssen, um auf das SKOS-Niveau zu gelangen (Tabelle 24).

Die Einschränkung der Ergänzungsleistungen auf das Kriterium eines Erwerbsminimums erhöht die durchschnittliche Armutsquote um 0.4 Prozentpunkte. Alle Modellvarianten weisen die gleiche geringe Differenz zwischen einem Modell mit Erwerbsanforderung und ohne aus (Tabelle 37, im Anhang). Die geringe Veränderung hat damit zu tun, dass die Gruppe der Alleinerziehenden kein Erwerbsminimum erfüllen muss und somit nur etwa 9 Prozent aller Beziehenden die Anforderungen nicht erfüllen. Bezogen auf alle armen Haushalte erreichen, wie schon erwähnt, 73 anstelle von 80 Prozent das SKOS-Existenzminimum (Tabelle 23).

Abbildung 20 zeigt die Wirksamkeit des Grundmodells im Vergleich mit der heutigen Situation: Für alle Familienformen wird die Armut erheblich gesenkt. Besonders effektiv ist das Grundmodell für die Familien von Alleinerziehenden und für kinderreiche Familien, den Gruppen also, die heute am meisten von Armut betroffen sind.

Abbildung 20: Armutsquoten beim Grundmodell im Vergleich zur heutigen Situation



Quelle SAKE 99, eigene Berechnungen

Zusammenfassend lässt sich Folgendes festhalten:

- Bezogen auf den Durchschnitt aller armen Familien unterscheiden sich die Modellvarianten nicht erheblich. Unterschiedliche Wirksamkeit manifestiert sich vor allem bei den einzelnen Familienformen.
- Berücksichtigt man den Grundsatz, dass keine Familienform benachteiligt werden soll, so ist das Grundmodell allen andern Varianten vorzuziehen. An zweiter Stelle kommt Teilmodell 1 (nur Kinder-EL für alle Kinder bis 24). Teilmodell 2 (Kinder-EL bis 15) benachteiligt Familien von Alleinerziehenden. Die durchschnittliche Armutsquote dieser Gruppe beträgt 8 Prozent, während sie bei allen andern Gruppen unter die 4 Prozentgrenze fällt. Noch stärker benachteiligt wird diese Gruppe durch Modellvariante ELG: 10 Prozent dieser Gruppe bleibt unter der Armutsschwelle.
- Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung spricht für die Gewichtung des Kinderbedarfs nach SKOS-Äquivalenzskala. Die Bevorzugung der Alleinerziehenden mit mehr als einem Kind kann dadurch auf-

gehoben werden, indem das zweite Kind einer Alleinerziehenden den gleichen Betrag erhält wie das zweite Kind von Paarhaushalten.

■ Die Gewährung von Eltern-EL senken bei den meisten Familienformen, mit Ausnahme der Alleinerziehenden, die Armutsquote um ca. einen Prozentpunkt. Die Armutsquoten berücksichtigen jedoch nicht die Höhe der verbleibenden Einkommenslücke. Werden diese sehr hoch, so wird der Anteil der Familien, welche ergänzend doch noch Sozialhilfe in Anspruch nehmen muss, entsprechend höher. Damit wird der Zweck der Massnahme, die Ablösung der Familien von der Sozialhilfe teilweise untergraben.

9.3 Ansprüche und Volumen der Ergänzungsleistungen

9.3.1 Kinder-EL

Die Berechnungen zu den Bezügen von Kinder-EL für das Grundmodell respektive Teilmodell 1 sind in **Tabelle 27** dargestellt. Rund 118'600 Familien beziehen die Ergänzungsleistungen. Die hohe Bezugsquote von 90 Prozent (im Vergleich zu den 66 Prozent der EL zur AHV/IV) überschätzt, wie wir eingangs schon erwähnt haben, nicht nur die Wirksamkeit des Modells, sondern ergibt auch maximale Werte bei den Kosten. Es resultiert ein Betrag von rund 756 Mio. Franken an Kinder-EL. Durchschnittlich werden je Haushalt 7'500 Franken bzw. je Kind rund 3'600 Franken bezahlt.

Tabelle 27: Bezug und Umfang der Kinder-EL (Kinder bis 24 Jahren)

	Familien mit Kindern von 0-24	Familien mit Anspruch Kinder-EL	Beziehende Familien	Anzahl Kin- der der Be- ziehenden	Betrag Kinder-EL in Mio. Fr.	Durchschn. Betrag/HH in Fr.
AE 1K	31'700	10'900	10'600	10'600	76	7'200
AE 2+K	24'500	11'600	10'900	24'200	104	9'500
EP 1K	159'200	10'800	7'800	7'800	34	4'300
EP 2K	219'700	23'500	21'200	42'300	131	6'200
EP 3K	69'100	13'400	13'300	39'800	111	8'300
EP 4+K	16'300	4'200	4'200	17'100	55	13'100
KP 1K*	-	-	-	-	-	-
KP 2+K*	-	-	-	-	-	-
Total Familien	534'500	75'600	68'800	143'200	514	7'500
Hochgerechnet nach Familien	921'552	130'300	118'600			
Hochgerechnet nach Kindern				210'600	756	

* Angaben nicht repräsentativ (zu kleine Fallzahlen)

Quelle SAKE99, eigene Berechnungen

Setzt der Bezug von Kinder-EL bei den Paarhaushalten einen Mindesterwerb von 32 Wochenstunden voraus, so reduziert sich die Zahl der Anspruchsberechtigten auf 108'600 Familien und das Transfer-volumen sinkt auf 682 Mio. Franken (Tabelle 29). Wird die Kinder-EL allen Familien nur bis zum 15. Lebensjahr eines Kindes gewährt, so werden 109'300 Familien unterstützt und die Kinder-EL betragen 686 Mio. Franken.

9.3.2 Eltern-EL

Gemäss unseren Berechnungen betragen die Gesamtkosten für die Eltern-EL 70 Mio. Franken. Gut 20'000 Familien haben Anspruch auf diese zusätzliche Leistung von durchschnittlich 4'000 Franken je Haushalt (**Tabelle 28**). Die hohen Ergänzungsleistungen von durchschnittlich 10'000 Franken für die

Alleinerziehenden mit mehr als einem Kind lassen auf sehr tiefe Ausgangseinkommen schliessen. Allerdings beziehen nur 6 Prozent dieser Gruppe Eltern-EL.

Tabelle 28: Bezug und Umfang von Eltern-EL (Kinder bis 6 Jahren)

Haushaltstyp	Familien mit Kindern von 0-6	Familien mit Anspruch auf Eltern-EL	Beziehende Familien	Anzahl Kinder der Beziehenden	Betrag Eltern-EL in Mio. Fr.	Durchschn. Betrag/ HH in Fr.
AE 1K	7'700	1'100	1'100	1'100	3.5	3'200
AE 2+K	6'300	400	400	700	4.8	10'600
EP 1K	96'400	2'830	2'600	2'600	7.0	2'800
EP 2K	123'100	3'900	3'900	6'600	14.4	3'700
EP 3K	43'200	2'700	2'700	5'100	12.8	4'800
EP 4+K	10'700	900	900	2'200	4.1	4'400
KP 1K*	-	-	-	-	-	-
KP 2+K*	-	-	-	-	-	-
Total Familien	294'800	12'100	11'900	18'900	48	4'000
Hochgerechnet nach Familien	508'300	20'900	20'500			
Hochgerechnet nach Kindern				27'800	70	

* Angaben nicht repräsentativ (zu kleine Fallzahlen)
Quelle: SAKE99, eigene Berechnungen

9.3.3 Transfervolumen

Nachfolgende **Tabelle 29** fasst das gesamte Transfervolumen der Familien-EL für die Modellvarianten zusammen. Die Nettokosten betragen je nach gewählter Variante zwischen 618 Mio. (Teilmodell 2, nur Kinder-EL bis zum 15. Altersjahr an Familien, welche die Erwerbsanforderung erfüllen) und 826 Mio. Franken (Grundmodell).

Tabelle 29: Kosten für die Leistungen der Familien-EL (in Mio. Franken), alle Daten hochgerechnet*

	Anzahl	Nettokosten			abgelöste	Bruttokosten
	Familien	Kinder-EL	Eltern-EL	Familien-EL	Sozialhilfe	Familien-EL
Grundmodell:						
alle	118'600	756	70	826	354	1'180
mit Erwerbsanforderung	108'000	682	62	744	319	1'063
Variante ELG:						
alle	115'000	665	70	735	301	1'036
mit Erwerbsanforderung	104'300	586	62	648	278	926
Teilmodell 1: Kinder-EL (- 24):						
alle	118'600	756	0	756	324	1'080
mit Erwerbsanforderung	108'000	682	0	682	292	974
Teilmodell 2: Kinder-EL (- 15):						
alle	109'800	686	0	686	294	980
mit Erwerbsanforderung	100'300	618	0	618	265	883

*Die Anzahl beziehender Familien wurden mit den Faktor 0.58 (Anzahl Familien), die der Kosten mit 0.68 (Kinderzahl) hochgerechnet, siehe Abschnitt 9.2
Quellen: vgl. Text

Wir sind bei unserer Berechnung davon ausgegangen, dass die kantonalen Prämienverbilligungen voll ausgeschöpft werden, bevor Ergänzungsleistungen beantragt werden (analog zur Regelung in der Sozialhilfe). Da die Familien-EL jedoch die durchschnittlichen Prämien voll anrechnen, enthält die Vortransfersumme auch den Prämienanteil, welcher nicht durch die Prämienverbilligung gedeckt würde. Dieser Prämienanteil macht für das Grundmodell (118'600 Familien) 87 Mio. Franken aus.

Wie eingangs erwähnt, bringen es die SAKE - Daten mit sich, dass der Aufwand für die Leistungen unterschätzt wird, da das erfragte Haushalteinkommen allfällige Sozialhilfegelder enthalten kann, die nicht gesondert ausgewiesen werden. Somit ist der berechnete Fehlbetrag zwischen dem Bedarf und dem Einkommen um eben diese Sozialhilfe zu tief. Wie in Abschnitt 9.1.6 dargelegt, wurde der Umfang der Sozialhilfe für das Teilmodell 1 auf 324 Mio. Franken geschätzt. Es resultiert folglich eine Bruttotransfersumme von 1'080 Mio. Franken. Wir übertragen diese Relationen auf alle übrigen Modelle indem wir davon ausgehen, dass rund 30 Prozent des Bruttotransfers Sozialhilfe ablösen.

Für die Kosten der Kinderbetreuung gehen wir davon aus, dass über alle Beziehenden hinweg die Kosten der Kinderbetreuung durch die Mehreinkommen der Eltern - und den deshalb tieferen Betrag an Ergänzungsleistungen - kompensiert werden.

Vergleich mit Berechnungen zuhanden der EKFF

Das Büro BASS hat im Jahr 2000 für die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF Berechnungen über die Kosten und Wirkungen eines gesamtschweizerischen Tessiner Modells vorgenommen (Bauer & Streuli 2000). Dabei resultierten Nettokosten von 370 Mio. Franken (und abgelöste Sozialhilfe in der Höhe von 250 Mio. Franken). Die Armutsquote reduzierte sich von 6.1 auf 3.3 Prozent. Demgegenüber resultieren für das Grundmodell Nettokosten von 826 Mio. Franken. Die deutlich höheren Kosten lassen sich auf drei Faktoren zurückführen:

■ Im Gegensatz zu der Simulation aus dem Jahr 2000 ziehen wir hier die Einkommenssteuer vom Ausgangseinkommen ab, das heisst die Steuern werden als anrechenbare Ausgaben behandelt (vgl. Abschnitt 8.7). Die beziehenden Familien versteuern zusammen rund 257 Mio. Franken (hochgerechnet). Würden die Steuern bei der Bemessungsgrundlage nicht berücksichtigt, so kämen die Ausgaben für die Kinder-EL auf rund 560 Mio. Franken und für die Eltern-EL auf 50 Mio. Franken zu stehen.

■ In der EKFF-Studie wird davon ausgegangen, dass nur zwei Drittel die Ergänzungsleistungen in Anspruch nehmen, während es in den vorliegenden Berechnungen 90 Prozent sind und sich der Nichtbezug zudem auf Familien mit kleinen Einkommenslücken beschränkt. Würde man sowohl die Steuern aus der Bedarfsberechnung ausschliessen als auch die Bezugsquote auf zwei Drittel senken, so würden die Kinder-EL rund 415 Mio. Franken und die Eltern-EL 35 Mio. Franken ausmachen. Das Grundmodell käme noch auf 450 Mio. Franken zu stehen.

■ Die restliche Differenz zu der oben erwähnten Simulation von rund 80 Mio. Franken ist darauf zurückzuführen, dass das Tessiner-Modell Kinder-EL nur bis zum abgeschlossenen 14. Altersjahr leistet, während beim Grundmodell Kinder-EL bis zum abgeschlossenen 24. Altersjahr bezahlt werden. Die sieben Jahre Eltern-EL des Grundmodells entsprechen zudem vier und nicht drei Jahren ergänzender Eltern-EL.

Der vorliegende Modellvorschlag ist mit höheren Kosten, aber zugleich auch mit einer deutlich stärkeren Auswirkung auf die Armutsquote verbunden. Wenn das mit dem Modellvorschlag angegebene Potential nicht ausgeschöpft wird (zum Beispiel bezüglich der Bezugsquote), so nähern sich die Kosten wie die Armutswirkung tendenziell dem in der EKFF-Studie berechneten gesamtschweizerischen Tessiner Modell an.

Vergleich mit Berechnungen über Steuergutschriften für erwerbstätige Familien

Im Auftrag des EVD haben Ökonomen der Universität Bern eine Studie zu den Wirkungen einer Steuergutschrift für erwerbstätige Familien erarbeitet (Gerfin et al. 2002, vgl. auch Abschnitt 3.2). Bei der bevorzugten Variante entspricht die Steuergutschrift (welche als negative Steuerschuld durch die

Steuerbehörde ausbezahlt wird) einem aufgrund der Haushaltszusammensetzung berechneten Betrag. Dieser bleibt über einen gewissen Einkommensbereich gleich und geht danach für jeden zusätzlichen Franken an Einkommen um 70 Rappen zurück (Grenzbesteuerung von 70%). In der Wirkung ist die Steuergutschrift ziemlich ähnlich wie die Familien-EL. Allerdings wird sie in der erwähnten Studie (Gerfin et al. 2002) nur auf Paarhaushalte mit unselbständiger Erwerbstätigkeit angewendet. Gemäss der verwendeten Datenquelle liegt die Armutsquote für diese Teilgruppe lediglich bei 2.4 Prozent. Wieviele Haushalte von der Steuergutschrift profitieren, geht aus der Studie nicht hervor. Ersichtlich ist, dass rund 20'000 arme Haushalte dank der Steuergutschrift über die Armutsgrenze gelangen. Dabei entstehen Kosten von 370 Mio. Franken. In unserem Grundmodell gelangen rund 60'000 arme Haushalte aus der Armut. In Relation zum armutsmindernden Effekt liegen die Kosten für die zwei Modelle somit in vergleichbarem Rahmen.

9.3.4 Die Finanzierung zwischen Bund und Kantonen

Wie sich die insgesamt 826 Mio. an zusätzlichen Nettokosten der Familien-EL auf die einzelnen Kantone verteilen, fasst **Tabelle 30** für das Grundmodell zusammen. Für Kantone, die aufgrund ihrem geringen Anteil an der Gesamtbevölkerung nur kleine Fallzahlen (beobachtete Familien) ausweisen, sind die Daten jedoch nicht verlässlich.

Tabelle 30: Die Transfers nach Kantonen (in Mio. Franken für 1999)

Kt.	Beziehende Familien	Netto kosten	Abgel.- Sozial hilfe	Brutto- transfer	Kinderzulagen		Finanzierung mit Bundesbeteiligung			
					effektiv	CH-Ø	ohne KiZu-Ausgl.		mit KiZu-Ausgl.	
							Bund	Kanton	Bund	Kanton
ZH	14'000	104	45	148	22	35	93	56	85	64
BE	14'200	95	41	136	37	40	85	51	83	53
LU	6'100	50	21	72	19	19	45	27	45	27
UR	800	7	3	10	4	3	6	4	7	3
SZ	1'600	10	4	14	6	6	9	5	9	6
OW	1'300	6	3	9	2	3	5	3	5	4
NW	300	3	1	5	2	1	3	2	3	2
GL	500	2	1	3	1	2	2	1	1	2
ZG	700	7	3	10	2	3	6	4	5	5
FR	5'800	34	15	49	22	19	30	18	32	17
SO	3'100	24	10	34	4	8	21	13	19	15
BS	4'100	24	10	35	7	10	22	13	20	15
BL	1'700	10	4	14	4	5	9	5	8	6
SH	1'000	9	4	12	3	4	8	5	7	5
AR	1'800	11	5	16	5	5	10	6	10	6
AI	300	1	0	1	0	0	1	1	1	1
SG	7'600	59	25	84	17	21	53	32	50	34
GR	4'300	34	14	48	10	13	30	18	28	20
AG	6'600	39	17	56	12	17	35	21	32	24
TG	3'100	38	16	54	6	11	34	20	30	24
TI	7'500	57	24	81	18	19	51	30	50	31
VD	12'800	73	31	105	30	35	65	39	63	42
VS	8'300	49	21	70	27	23	44	26	46	24
NE	3'700	32	14	46	8	10	29	17	28	18
GE	5'700	39	17	56	19	18	35	21	36	20
JU	1'700	8	3	11	6	6	7	4	7	4
Total	118'600	826	354	1'180	295*	339*	738	443	710	471

Angaben für kleinere Kantone nicht repräsentativ (zu kleine Fallzahlen)

* Die Kinderzulage gemäss schweizerischem Durchschnitt wurde auf der Basis aller Kinder berechnet. Für die Teilgruppe der Kinder in EL-berechtigten Haushalten differiert das Total der effektiven von dem der durchschnittlichen Kinderzulage.

Quelle SAKE99, eigene Berechnungen.

Sollte sich der Bund an der Finanzierung beteiligen, so ist der Bruttotransfer die relevante Ausgaben-grösse. Für die Berechnung des Bruttotransfers kommt der Betrag für die abgelöste Sozialhilfe hinzu. Für den Verteilschlüssel stützen wir uns auf die Finanzierungsmodalität der EL zu AHV/IV, wie sie im neuen Finanzausgleich vorgesehen ist. Der Bund übernimmt darin 5/8 der Kanton 3/8 der Ausgaben für die Sicherung des Familienbedarfs.

Berücksichtigung der kantonalen Kinderzulagen und der familienexternen Betreuung

Das System der Familien-EL kann sich flexibel an die unterschiedliche Ausgestaltung der kantonalen Kinderzulagen anpassen. Eine Harmonisierung der Kinderzulagen ist somit keine zwingende Voraussetzung für eine Familien-EL. Die Finanzierungsbeteiligung des Bundes sollte aber nicht Kantone mit tiefen Kinderzulagen belohnen. Stellt der Finanzierungsschlüssel ausschliesslich auf das Bruttotransfervolumen ab, so werden Kantone mit hohen Kinderzulagen tendenziell benachteiligt und solche mit tiefen Zulagen bevorzugt. Denn je höher die Kinderzulagen eines Kantons ausgestaltet sind, desto kleiner fallen die Ergänzungsleistungen aus und entlasten damit auch die Bundeskasse. Kantone mit tiefen Kinderzulagen erhalten damit relativ mehr Subventionen an die Unterstützung von Familien. Der Finanzierungsanteil des Bundes sollte die Höhe der Kinderzulagen berücksichtigen. Wir schlagen deshalb vor, den Bundesanteil an den Ergänzungsleistungen auf den gesamtschweizerischen Durchschnitt der Kinderzulagen von 198 Franken²⁸ abzustützen. Die Auswirkung dieser Korrektur soll an zwei Beispielen illustriert werden:

■ Der Kanton Aargau gewährt im gesamtschweizerischen Vergleich tiefe Kinderzulagen (150 Franken pro Monat und Kind). Wird der Bundesanteil am effektiven Bruttotransfer gemessen, so resultiert ein Bundesbeitrag von 35 Mio. Franken. Basiert die Bemessungsgrundlage auf den hypothetischen durchschnittlichen Kinderzulagen von 198 Franken so beträgt der Bundesbeitrag 32 Mio. Franken.

■ Der Kanton Wallis weist im gesamtschweizerischen Vergleich die höchsten Kinderzulagen auf (im Jahr 2002 in Höhe von 260 Franken für ein erstes Kind; in den Simulationen zugrundeliegenden Jahr 1999 von 210 Franken). Daraus resultiert ein Bundesanteil von 44 Mio. Franken, sofern die effektiven Kinderzulagen massgebend sind. Berücksichtigt man die gesamtschweizerisch durchschnittlichen Kinderzulagen so trägt der Bund 46 Mio. an die Bruttoausgaben bei.

Das Modell sieht vor, dass die Kosten der familienexternen Betreuung voll entschädigt werden, sofern beide Elternteile, oder der einzige Elternteil, einem Erwerb nachgehen. In der Regel werden diese Kosten durch die Abnahme der Ergänzungsleistungen kompensiert. Von einem guten Kinderbetreuungsangebot eines Kantons profitiert somit auch der Bund und es stellt sich die Frage, ob auch hier eine Korrektur angebracht werden soll. Eine neutrale Berücksichtigung dieser Kosten wird erreicht, indem die Ausgaben zu den Transferleistungen hingeählt werden. Der Finanzierungsschlüssel könnte aber auch ein Anreiz enthalten, um das Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung auszubauen (und somit bessere Bedingungen für eine genügende Erwerbstätigkeit der Eltern zu schaffen). Dies ist umso mehr gerechtfertigt, als ein angemessenes Angebot an bezahlbaren Betreuungsplätzen die Zahl potenzieller EL-Beziehender senkt. Massgebend sind somit nicht die effektiven Kosten der Betreuung der EL-Beziehenden sondern auch alle andern subventionierten, bzw. für ärmere Familien bezahlbare Angebote. Der Bundesanteil müsste somit vom Grad der Abdeckung (subventionierter) Betreuungsangebote abhängig gemacht werden. Da die familienexternen Betreuungsangebote mehr-

²⁸ Die durchschnittliche Kinderzulage ergibt sich aus den gesamtschweizerischen Ausgabe von insgesamt 4.2 Mia. Franken dividiert durch die 1.73 Mio. Kinder zwischen 0-15 Jahre und Jugendliche bis 24 in Ausbildung.

heitlich in der Kompetenz der Gemeinden liegen, sind innerhalb des Kantons entsprechende Ausgleichsmechanismen zu finden.

Kantonale Steuerbelastung der unteren Einkommen

Auch die Steuerbelastung der unteren Einkommen variiert von Kanton zu Kanton erheblich. Je nach Kanton bezahlen die Familien-EL beziehenden Familien im Durchschnitt zwischen 650 (Kanton Zug) und 4'150 Franken (Kanton Jura) Steuern. Um gleiche Voraussetzungen für alle in der Schweiz beziehenden Familien zu schaffen, haben wir deshalb die Steuern vom anrechenbaren Haushaltseinkommen abgezogen. Entsprechend erhöhen sich die Transferleistungen in Kantonen mit hohen Steuersätzen gegenüber solchen mit tiefen Steuersätzen.

Auswirkungen auf die Agglomerationen

Die Agglomerationen werden durch das System der Familien-EL in zweifacher Weise entscheidend entlastet. Zum einen geht der Bedarf an Sozialhilfe stark zurück. Daraus resultiert eine finanzielle Entlastung der Agglomerationen. Zum anderen nimmt auch die Zahl der armen Familien, welche keine heute keine Sozialhilfe beanspruchen, dank der Familien-EL ab. Damit verringern sich in den Agglomerationen auch die mittelbaren Probleme der Familienarmut (beispielsweise wenn Armut zu gesundheitlichen oder schulischen Schwierigkeiten führt).

9.3.5 Die Auswirkung der Familien-EL auf die Steuerbelastung der Haushalte

Wie sich die Steuererhöhung zur Finanzierung der Familien-EL auf alle Haushalte auswirkt, wird in **Tabelle 31** dargestellt. Wir gehen in dieser Simulation davon aus, dass die Familien-EL vollständig über direkte Steuern finanziert werden und nehmen vereinfachend an, dass die bestehende Steuerprogression nicht tangiert wird, bzw. die Steuerbelastung proportional zunimmt. Das notwendig Steueraufkommen von 826 Mio. Franken (für das Grundmodell) erfordert eine Erhöhung des Steuersatzes um 2 Prozent. Dies führt zu einer zusätzlichen mittleren Steuerbelastung je Haushalt von etwa 80 Franken jährlich für die unteren Einkommensklasse. Mittlere Haushaltseinkommen werden jährlich um 300 Franken zusätzlich belastet.

Tabelle 31: Jährliche zusätzliche Steuern für die Familien-EL (in Franken)

	0- 29'999	30'000- 59'999	60'000- 89'999	90'000- 119'999	120'000- 149'999	150'000- 199'999	200'000- 299'999	300'000 und mehr
Single	20	110	230	400	590	770	1'210	5'600
AE 1K	0	50	160	300	510	730	-	6'270
AE 2+K	0	40	130	270	450	410	1'280	5'430
EP oK	10	60	170	310	480	700	1'140	6'640
EP 1K	0	60	150	280	430	680	1'110	6'450
EP 2K	0	50	130	250	400	640	1'100	6'790
EP 3K	0	40	120	240	380	600	1'110	5'890
EP 4+K	-	20	90	210	330	540	1'000	6'390
KP oK	0	80	170	260	400	560	960	5'970
KP 1K*	-	-	-	-	-	-	-	-
KP 2+K*	-	-	-	-	-	-	-	-
Durchschnittlich	20	90	180	300	450	650	1'110	6'300

* Angaben nicht repräsentativ (zu kleine Fallzahlen)
Quelle SAKE99, eigene Berechnungen

Sollte ein Teil der Kosten der Familien-EL durch Mehrwertsteuern erhoben werden, so werden aufgrund der Steuerprogression und der höheren Konsumquote der unteren Einkommensschichten die oberen Einkommensklassen stärker entlastet.

10 Synthese und Ausblick

10.1 Aktuelle Situation und Handlungsbedarf

Im vorliegenden Bericht ging es darum, Massnahmen zur gezielten Unterstützung von einkommensschwachen Familien zu entwickeln. Dazu haben wir in den Kapiteln 2 und 3 eine Auslegeordnung zur Einkommenslage von Familien und den familienpolitischen Transfers vorgenommen. Dabei zeigte sich:

- Familien und Kinder sind überdurchschnittlich von Einkommensschwäche und Armut betroffen. Besonders ausgeprägt sind die Probleme eines ungenügenden Einkommens bei Einzeltern-Haushalten und bei kinderreichen Paarhaushalten.
- Die familienpolitischen Transfers bestehen zum grössten Teil aus einkommensunabhängigen Pauschalleistungen (Familienzulagen und Steuerabzüge). Gezielte familienpolitische Transfers zur Unterstützung einkommensschwacher Familien haben nur eine geringe quantitative Bedeutung. Arme Familien sind fast durchgehend auf Sozialhilfe verwiesen.
- In zwölf Kantonen gibt es Systeme von Bedarfsleistungen für einkommensschwache Familien mit Kleinkindern. Diese nehmen für die Leistungsbemessung im Allgemeinen Bezug auf das System der EL zu AHV/IV. Die Leistungen sind zeitlich eng begrenzt (die Altersgrenze für das jüngste Kind liegt je nach Kanton zwischen einem halben Jahr und drei Jahren). Lediglich der Kanton Tessin richtet auch für ältere Kinder (bis zum Erreichen des 15. Lebensalters) Ergänzungsleistungen aus.

In diesem Zusammenhang hat die Idee einer Familien-EL in Anlehnung an die EL zu AHV/IV an Bedeutung gewonnen. Im Nationalrat wurden im Sommer 2001 zwei Parlamentarische Initiativen mit dem gleichen Titel „Ergänzungsleistungen für Familien. Tessiner Modell“ (00.436 Fehr Jacqueline und 00.437 Meier-Schatz) überwiesen. Beide Vorstösse fordern eine gesamtschweizerische Einführung von Familien-EL nach dem Modell des Kantons Tessin. Die nationalrätliche SGK setzte in der Folge eine Subkommission Familienpolitik ein, welche derzeit Vorschläge für eine gesetzliche Regelung von Familien-EL ausarbeitet. Im Vordergrund steht die Idee, die Familien-EL im Rahmen eines revidierten ELG zu regeln und somit sehr eng mit dem System der EL zu AHV/IV zu verknüpfen.

Vor dem Hintergrund dieser Diskussionen haben wir in Kapitel 4 das „Tessiner Modell“ von Familien-EL und dessen Wirkungen eingehender dargestellt. Dabei zeigte sich, dass das Tessiner Modell ein wirkungsvolles System zur Mindestsicherung von Familien darstellt. Aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen in diesem Kanton lässt es sich aber nicht einfach auf andere Kantone übertragen. In Kapitel 5 wurden das System der EL zu AHV/IV und dessen Wirkungen dargestellt und analysiert. Die EL zu AHV/IV erweisen sich als sehr effektives und effizientes Mittel, um Armut bei Rentnern und Rentnerinnen zu vermindern. Eine Übertragung der Prinzipien der EL zu AHV/IV auf die Familien muss aber grundlegenden Unterschieden Rechnung tragen (beispielsweise haben einkommensschwache Rentner/innen im Normalfall ein stabiles Einkommen, während das Einkommen von einkommensschwachen Familien stark schwanken kann).

10.2 Zielsetzungen, Rahmenbedingungen und Gestaltungselemente

In Kapitel 6 haben wir diese Überlegungen zu Kriterien für die Ausgestaltung eines Systems von Familien-EL verdichtet und die Kriterien zur Beurteilung eines Systems von Familien-EL entwickelt. Diese beruhen auf den Vorgaben der Auftraggeberin sowie auf weiteren anerkannten Grundsätzen der schweizerischen Familienpolitik. Im Vordergrund stehen die drei folgenden **Zielsetzungen**:

- Verringerung der Armut unter Familien;
- Bessere Integration von Familien;
- Entlastung der Agglomerationen (durch Reduktion der Sozialhilfe).

Hinzu kommen verschiedene Kriterien, die als **Rahmenbedingungen** zu formulieren sind:

- Effizienter Einsatz der Mittel;
- Keine Exportierbarkeit der Leistungen;
- Keine Beeinträchtigung des Erwerbsanreizes;
- Keine gravierenden Ungleichbehandlungen nach Wohnort;
- Keine Diskriminierung von Familienformen;
- Keine Stigmatisierung von Beziehenden;
- Berücksichtigung phasenspezifischer Bedürfnisse und regionenspezifischer Vorschul-/Schulstruktur.

In Kapitel 7 werden die Gestaltungselemente eines Systems der Familien-EL dargelegt und verschiedene Möglichkeiten der Operationalisierung diskutiert.

10.3 Ausgestaltung und Wirkungen unterschiedlicher Modelle

Gestützt auf die Ausgestaltung bestehender Ergänzungsleistungssysteme wird in Kapitel 8 ein Grundmodell für eine Familien-EL entwickelt, welches den Zielen und Rahmenbedingungen möglichst weitgehend entspricht. Dabei werden Kinder-EL und Eltern-EL unterschieden:

- Mit der **Kinder-EL** werden die nicht bedarfsdeckenden Kinderzulagen auf den minimalen Lebensbedarf der Kinder aufgestockt.
- Die **Eltern-EL** haben die Funktion, die nach Zahlung der Kinder-EL allfällig verbleibende Lücke zum minimalen Lebensbedarf der ganzen Familie zu decken.

Das Grundmodell enthält die folgenden Ausgestaltungen:

- **Drei Phasen:** Es werden drei Phasen unterschieden, in denen der Umfang der gewährten Leistungen differiert. Während allen drei Phasen werden Kinder-EL ausgerichtet. Die Phasen unterscheiden sich danach, in welchem Umfang zusätzliche Eltern-EL zur Auszahlung kommen können.
- **Erste Phase:** Die erste Phase umfasst das erste Lebensjahr eines Kindes. Während dieser Zeit wird eine nach der Auszahlung der Kinder-EL allfällig verbleibende Lücke zum Lebensbedarf der ganzen Familie gemäss EL-Ansätzen vollständig über Eltern-EL ausgeglichen.
- **Zweite Phase:** Die zweite Phase umfasst die Zeit, in welcher das jüngste Kind 1 bis 6 Jahre alt ist. Während dieser Zeit wird eine nach der Auszahlung der Kinder-EL allfällig verbleibende Lücke zum Lebensbedarf der ganzen Familie gemäss EL-Ansätzen zur Hälfte über Eltern-EL ausgeglichen.
- **Dritte Phase:** Die dritte Phase umfasst die Zeit, in der das jüngste Kind zwischen 7 und 15 Jahre, resp. bis 24 Jahre alt ist, sofern es sich noch in Ausbildung befindet. Während der dritten Phase kommen neben den Kinder-EL keine zusätzlichen Eltern-EL zur Auszahlung.
- **Haushaltsabgrenzung zur Berechnung von Einkommen und Ausgaben.** Es sollte grundsätzlich auf die Haushaltsmitglieder Bezug genommen werden, welche ein gemeinsames Budget haben. In

den meisten Fällen entspricht dies der (gemeinsamen) Steuererklärung eines Haushaltes. Für Konsensualpaare wird man Lösungen finden müssen, ähnlich wie bei der Alimentenregelung bei geschiedenen Paaren. Die damit zusammenhängenden Überprüfungsprobleme konnten im Rahmen dieses Projektes nicht eingehender abgeklärt werden.

■ **Anrechnung von Einkommen:** Das eigene Einkommen wird voll angerechnet. Die reguläre Bewertung erfolgt im Jahresrhythmus, zusätzliches Einkommen innerhalb eines Jahres wird nicht angerechnet.

■ **Anrechnung von Vermögen:** Es wird auf die Regelung bei den EL zu AHV/IV abgestellt.

■ **Anrechnung von Ausgaben für den Elternbedarf und KV-Prämien:** Es wird auf die derzeitige Regelung bei den EL zu AHV/IV abgestellt.

■ **Anrechnung von Ausgaben von Kindern:** Bei den anrechenbaren Kosten für Kinder wird für das erste Kind von Paaren vom Maximalsatz der EL für AHV/IV ausgegangen. Für die Relation mit weiteren Kindern und anderen Haushaltstypen wird auf die Verhältnisse in den SKOS-Richtlinien abgestellt.

■ **Anrechnung der Miete:** Es wird die effektive Miete angerechnet.

■ **Externe Kinderbetreuung:** Die Kosten der familienbegleitenden Kinderbetreuung während der Erwerbszeit der Eltern werden voll übernommen.

■ **Finanzierung:** Es wird auf die Regelung bei den EL zu AHV/IV abgestellt (für Berechnungen wird von der im neuen Finanzausgleich vorgesehenen Aufteilung von 5/8 zu 3/8 zwischen Bund und Kantonen ausgegangen). Die Finanzierung muss aus allgemeinen Steuermitteln erfolgen, damit die Leistungen nicht exportiert werden müssen.

■ **Voraussetzungen der Anspruchsberechtigung:** Bezugsberechtigt sind Eltern mit Wohndomizil in der Schweiz für Kinder, die selber in der Schweiz wohnhaft sind. Die Anspruchsberechtigung kommt jenem Elternteil zu, der die Obhut über das Kind effektiv ausübt.

In Kapitel 9 berechnen wir die Wirkungen des Grundmodells und einzelner Teile davon. Wir unterscheiden folgende Modelle:

■ **Grundmodell:** dieses entspricht den vorgehend dargestellten Ausgestaltungen.

■ **Teilmodell 1:** Dieses umfasst nur die Kinder-EL für Kinder von 0-24 (ohne Eltern-EL).

■ **Teilmodell 2:** Dieses umfasst nur die Kinder-EL für Kinder von 0-15 (ohne Eltern-EL).

Beim Grundmodell wie den zwei Teilmodellen unterscheiden wir jeweils zwei Varianten. Die **Variante A** sieht keine Mindestanforderung für den Erwerbsumfang vor. Bei der **Variante B** haben Paarhaushalte nur dann einen Anspruch auf die EL, wenn sie gesamthaft einen Erwerbsumfang von mindestens 36 Wochenstunden erfüllen.

Im Überblick sind die Wirkungen der unterschiedlichen Modelle in Tabelle 32 dargestellt.

Tabelle 32: Wirkungen der unterschiedlichen Modelle (Variante A, ohne Erwerbsanforderung)

	Beziehende Familien		Nettokosten (Mio. Fr.)	Bruttokosten (Mio. Fr.)	Armutsquote Familien (heute 7.9 %)
	Kinder-EL	Eltern-EL			
Grundmodell	118'600	20'500	826	1'180	1.6%
Teilmodell 1	118'600	0	756	1'080	2.1%
Teilmodell 2	63'700	0	686	980	2.7%

Quelle: eigene Berechnungen

Wenn die gleichen Modelle mit der Variante B (Zugrundelegen der Erwerbsanforderung von 32 Wochenstunden für Paare) gerechnet werden, gehen die Zahl der beziehenden Haushalte und die Netto-

kosten bei allen Modellen um rund 10 Prozent zurück. Die Armutsquote würde bei allen Modellen um rund 0.5 Prozentpunkte weniger gesenkt werden.

Auswirkungen auf Prämienverbilligung

Die in Tabelle 32 aufgeführten Nettokosten stellen die Kosten dar, welche mit dem jeweiligen Modell gegenüber der heutigen Situation neu entstehen. Ein Teil dieser Kosten besteht aus Beiträgen zur Prämienverbilligung. Analog zu den EL zu AHV/IV unterstellen wir, dass Familien zur Berechnung der Familien-EL die in ihrem Kanton geltende durchschnittliche Prämie für die KV-Grundversicherung voll anrechnen können. Die Prämien werden somit durch das EL-System übernommen und danach dem System der Prämienverbilligung weiter belastet. Das Volumen der zusätzlichen Prämienverbilligung ist auf 87 Mio. Franken zu veranschlagen. Um diese Summe fällt letztlich die Belastung des Systems der Familien-EL tiefer aus als in Tabelle 32 angegeben (und um diese Summe wird das System der Prämienverbilligung gegenüber heute stärker belastet).

Auswirkungen auf Sozialhilfe

Mit dem System der Familien-EL werden heutige Kosten der Sozialhilfe an Familien abgelöst. Beim Tessiner Modell wurde damit gerechnet, dass rund 40 Prozent der Bruttoausgaben abgelöste Sozialhilfe darstellen. Anhand der EVE 1998 haben wir den Umfang der durch die Familien-EL abzulösenden Sozialhilfe für die ganze Schweiz etwas tiefer, nämlich auf 30 Prozent geschätzt. Für das Grundmodell resultiert damit ein Betrag von rund 324 Mio. Franken an abgelöster Sozialhilfe.

Auswirkung auf Erwerbstätigkeit

Welche Auswirkungen die Modelle auf das Ausmass der Erwerbstätigkeit haben, lässt sich nur von der Tendenz her abschätzen.

■ Die Ablösung von Sozialhilfe durch Familien-EL fördert die Erwerbstätigkeit von einkommensschwachen Familien. Bei der Sozialhilfe wird zusätzliches Einkommen (ausser bei einigen Versuchsprojekten) voll angerechnet und führt somit zu einer gleich grossen Reduktion der Sozialhilfe. Zusätzliches Einkommen wird somit faktisch zu 100 Prozent „besteuert“ („Grenzsteuersatz“ von 100%). Demgegenüber ist die Eltern-EL so ausgestaltet, dass die Grenzsteuersatz nur noch 50 Prozent beträgt. Bei der Kinder-EL ergibt sich zwar ein (beschränkter) Einkommensbereich mit einem Grenzsteuersatz von 100 Prozent. Dieses Problem kann aber durch eine entsprechende Regelung der Anrechnung von zusätzlichem Erwerbseinkommen kontrolliert werden. Wir schlagen insbesondere vor, dass zusätzliches Einkommen aus vermehrter Erwerbstätigkeit während des laufenden Jahres bis zu einer gewissen Obergrenze nicht zur Anrechnung kommt. Somit wird es möglich, innert Jahresfrist aus dem Bereich der 100-prozentigen Grenzbesteuerung herauszukommen. Statt einer vollen Nichtanrechnung kann auch eine teilweise Nichtanrechnung (z.B. 50%) zur Anwendung kommen.

■ Für Familien, welche neu Familien-EL beziehen können (und vorher keine Sozialhilfe bezogen haben), verringert sich der Erwerbsanreiz. Neben den vorgenannten Massnahmen zur Beschränkung dieses Effekts kommt zudem noch die Regelung, dass die Fremdbetreuungskosten während der Erwerbszeit durch die EL voll übernommen werden. Dies wiederum schafft einen deutlichen Anreiz für die Ausweitung des Erwerbs gegenüber der Situation ohne Familien-EL (in welcher die Kosten für die Kinderbetreuung vom zusätzlichen Erwerb abzuziehen sind, um das effektive Mehreinkommen zu berechnen).

Gesamthaft dürften sich die unterschiedlichen Effekte etwa aufheben. In der Situation mit Familien-EL wird der Gesamtumfang der Erwerbstätigkeit der betroffenen Familien etwa gleich gross sein wie vorher.

Auswirkungen auf das System der Familienzulagen

In der Diskussion zur Familien-EL wird verschiedentlich die Befürchtung geäussert, dass Ergänzungsleistungen für Familien tendenziell zur Senkung der Kinderzulagen führen könnten. Unmittelbar spricht wenig dafür, da die Kantone die allgemeinen Kinderzulagen nicht finanzieren und es für sie keinen Grund gibt, diese Auslagen auf den Bund zu überwälzen. Mittelbar im Rahmen des politischen Diskurs zur Familienpolitik könnte von Arbeitgeberseite her die Notwendigkeit der Kinderzulagen umso mehr in Frage gestellt werden, je besser das System der Ergänzungsleistungen ausgestaltet ist. Die Familienzulagen verfolgen eine breitere Zielsetzung als die Mindestsicherung der einkommensschwachen Familien. Insbesondere sind sie für die Familien des unteren Mittelstandes von wesentlicher Bedeutung. Für eine Harmonisierung der kantonalen Familienzulagen spricht eine Vielzahl von Gründen (Hauser-Schönbächler 2002).

Auswirkungen auf die Agglomerationen

Die Agglomerationen werden durch das System der Familien-EL in zweifacher Weise entscheidend entlastet. Zum einen geht der Bedarf an Sozialhilfe stark zurück. Daraus resultiert eine finanzielle Entlastung der Agglomerationen. Zum anderen nimmt auch die Zahl der armen Familien, welche heute keine Sozialhilfe beanspruchen, dank der Familien-EL ab. Damit verringern sich in den Agglomerationen auch die mittelbaren Probleme der Familienarmut (beispielsweise wenn Armut zu gesundheitlichen oder schulischen Schwierigkeiten führt).

10.4 Überlegungen zum weiteren Vorgehen

Die vorliegenden Analysen haben gezeigt, dass die Familien-EL grundsätzlich ein erfolgsversprechendes Konzept darstellen. Mit einem begrenzten finanziellen Aufwand können bedeutende Verbesserungen für einkommensschwache Familien erreicht werden. Die Familien-EL stellen eine sehr gezielte Hilfe dar, die in Anlehnung an die EL zu AHV/IV administrativ relativ einfach und unstigmatisierend ausgestaltet werden kann. Wie vorgehend dargestellt, können die Familien-EL in unterschiedlich umfassenden Varianten umgesetzt werden. Diese unterschiedlichen Varianten können auch mit einer unterschiedlichen Bundesregelung verbunden werden.

■ **Bundes-Subventionsgesetz.** Die minimalste Lösung, in die der Bund einbezogen ist, besteht in einem reinen Subventionsgesetz auf Bundesebene. Bei dieser Regelung würde der Bund kantonale Familien-EL subventionieren (Übernahme eines festen Anteils wie bei den EL zu AHV/IV), wenn diese die Bedingungen des Gesetzes erfüllen (Kinder- und Eltern-EL im Rahmen der vom Gesetz definierten Grenzen, wie z.B. Minimal- und Maximalansätze der anrechenbaren Ausgaben). Die volle Regelungskompetenz würde aber bei den Kantonen verbleiben. Der einzelne Kanton wäre damit auch frei, gar keine Familien-EL auszus zahlen.

■ **Bundes-Rahmengesetz mit Minimalvorgabe.** Bei dieser Regelung würde das Bundesgesetz Mindestansprüche formulieren, welche die Kantone einhalten müssen. Weitergehende Leistungen der Kantone würden wie beim reinen Subventionsgesetz durch den Bund mitgetragen, wenn die vorgegebenen Mindestbedingungen erfüllt sind. Je nach dem Bereich, auf den sich die Minimalvorgabe bezieht, können wiederum drei wichtigste Ausgestaltungen unterschieden werden:

(1) **Minimalvorgabe für Kinder-EL.** Das Rahmengesetz kann sich auf die Regelung der Kinder-EL konzentrieren und die Regelung der zusätzlichen Eltern-EL für Familien mit kleineren Kindern ganz den Kantonen überlassen.

(2) **Minimalvorgabe für Familien-EL (Kinder-EL + Eltern-EL) bei Familien mit kleineren Kindern.** Das Rahmengesetz kann sich auf die Regelung der Familien-EL bei Familien mit kleineren Kindern konzentrieren und die Regelung der Kinder-EL bei den weiteren Kindern ganz den Kantonen überlassen.

(3) **Minimalvorgabe für ganzes System von Kinder-EL und Eltern-EL.** Das Rahmengesetz kann das ganze System von Kinder-EL und Eltern-EL abdecken.

Eine entsprechende Positionierung ist Sache der auftraggebenden TAK / SODK. Wir haben im vorliegenden Bericht verschiedene Entscheidungselemente bereit gestellt. Grundsätzlich lässt sich ein Spannungsfeld zwischen dem Interesse der betroffenen Familien an einer gesamtschweizerischen möglichst gleichen Behandlung und dem Interesse der Kantone an massgeschneiderten Lösungen für ihre regionalen Verhältnisse feststellen. Politisch realisierbar werden für die nächsten Jahre nur Lösungen sein, welche den Kantonen einen erheblichen Gestaltungsspielraum einräumen.

Als Kompromiss zwischen Interessen der Betroffenen und der politischer Realisierbarkeit scheint uns insbesondere die Variante gesamtschweizerische Minimalvorgabe für die Kinder-EL mit einer Anspruchsdauer von 0-15 Jahren sinnvoll. Damit könnte erreicht werden, dass für arme Familien in der gesamten Schweiz die uneinheitlichen Kinderzulagen auf einen einheitlichen minimalen Lebensbedarf der Kinder aufgestockt würden. Bei den verbleibenden Leistungen (Kinder-EL für Jugendliche von 16-24 in Ausbildung und Eltern-EL bei Kleinkindern) wären die Kantone in der Ausgestaltung frei. Ihre Leistungen würden durch den Bund aber einheitlich subventioniert. Bei diesen Leistungen können die Kantone somit ihre Regelungen gezielt an die kantonalen Verhältnisse (wie beispielsweise unterschiedliche Infrastruktur an Vorschulbetreuung, unterschiedliche Stipendienregelungen) anpassen.

Wie schon erwähnt, arbeitet die nationalrätliche SGK derzeit an Vorschlägen für eine gesetzliche Regelung von Familien-EL. Im Vordergrund steht die Idee, die Familien-EL im Rahmen eines revidierten ELG zu regeln. Bei diesem Vorgehen ergeben sich viele Überschneidungspunkte zu den in der vorliegenden Studie ausgearbeiteten Vorschlägen. Es ist sicher sinnvoll, die vorliegende Studie und das weitere Vorgehen von TAK / SODK mit den laufenden Arbeiten der SGK abzustimmen.

Anhang

A. Vertiefende Tabellen

Tabelle 33: Quote der unterstützten Personen und Anteil Sozialhilfeempfänger/innen nach Region und Gemeindegrösse, 1994

	Armutsquote vor Transfer *	Armutsquote nach Transfer *	Differenz (zwischen Vor- und Nach- Transferarmut) Prozentpunkte	Anteil der Armutsbevölkerung, die von den Gemeinden im Rahmen der Sozialhilfe unter- stützt wird (vor Transfer *) in % der Armutsbevölkerung (Schätzung)
	in % der Bevölkerung	in % der Bevölkerung		
Grossregion				
Région Lémanique (VD, VS, GE)	9.1	7.1	-2.0	14% **
Mittelland (BE, FR, SO, NE, JU)	7.4	6.0	-1.4	38%
Nordwestschweiz (BL, BS, AG)	5.5	4.3	-1.2	49%
Zürich (ZH)	5.0	3.7	-1.3	56%
Ostschweiz (GL, SH, AI, AR, SG, GR, TG)	5.0	3.8	-1.2	48%
Zentralschweiz (LU, UR, SZ, OW, NW, ZG)	7.0	6.5	-0.5	27%
Tessin (TI)	16.1	12.6	-3.5	8% **
Sprachregion				
Deutsche Schweiz	5.9	4.8	-1.1	44%
Französische Schweiz	8.9	6.9	-2.0	19% **
Italienische Schweiz	15.7	12.3	-3.4	8% **
Total	7.0	5.6	-1.4	34%

Einbezogen wurden 1'526 Gemeinden und 6'197 Personen

* Transfer umfasst bedarfsabhängige Sozialleistungen: Sozialhilfe, Arbeitslosenilfe, Altersbeihilfen, Stipendien, Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, Verbilligung der Krankenkassenprämien; berücksichtigt sind nur die von den Gemeinden gewährten Leistungen.

** Da in Genf und im Tessin die Sozialhilfe auf der Ebene des Kantons organisiert ist, sind die Daten insbesondere bezüglich der Bezugsquote nicht direkt vergleichbar, weil sie nur die Ebene der Gemeinde betreffen

Quelle: Fluder & StremLOW (1999, S.278)

Tabelle 34: Gründe für den Nichtbezug von Bedarfsleistungen, 1992

Gründe (Mehrfachnennungen möglich)	Anteil*
Ich kann selbst für mich sorgen	72%
Es ist mir unangenehm, zur Fürsorge zu gehen	62%
Ich wäre gezwungen, zuerst mein erspartes Geld aufzubrauchen	58%
Ich möchte nicht, dass meine Kinder/Eltern Geld an die Fürsorge (zurück)zahlen müssen	55%
Ich möchte dem Staat nicht zur Last fallen	54%
Ich möchte niemandem Rechenschaft über meine Einkommensverhältnisse ablegen müssen	52%
Der Aufwand lohnt sich wegen den paar Franken nicht	40%
Ich werde von Verwandten unterstützt	21%

* Zustimmung der Befragten in % der Personen, die glauben, anspruchsberechtigt zu sein

Quelle: Leu, Burri & Priester (1997, S.187)

Tabelle 35: Verfügbares Einkommen nach Bezug von Eltern-EL (in % des SKOS-Existenzminimums, alle Armen)

	100 % und mehr Bezug von EL		95 - 99.9 % Bezug von EL		unter 95 % Bezug von EL		Total Bezug von EL	
	Ja	nein	ja	nein	ja	nein	ja	nein
AE 1K	83.7%		9.5%		6.8%		100.0%	
AE 2+K	97.4%		2.6%				100.0%	
EP 1K	50.5%		9.2%	20.4%	14.1%	5.7%	73.8%	26.2%
EP 2K	80.9%		1.4%		16.2%	1.4%	98.6%	1.4%
EP 3K	96.2%				3.8%		100.0%	
EP 4+K	95.4%						100.0%	
KP 1K*	-	-	-	-	-	-	-	-
KP 2+K*	-	-	-	-	-	-	-	-

* Angaben nicht repräsentativ (zu kleine Fallzahlen)

Quelle SAKE99, eigene Berechnungen

Tabelle 36: Verfügbares Einkommen nach Bezug von Kinder-EL (in % des SKOS-Existenzminimums, nur Beziehende)

	100 % und mehr		95 - 99.9 %		unter 95 %		Total	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %
AE 1K	5'400	78.6	700	9.5	800	11.9	6'900	100.0
AE 2+K	4'200	92.8	100	2.6	200	4.6	4'600	100.0
EP 1K	3'400	55.6	1'200	19.2	1'500	25.2	6'100	100.0
EP 2K	9'600	78.7	500	4.0	2'100	17.3	12'200	100.0
EP 3K	5'500	82.1	400	6.6	800	11.3	6'700	100.0
EP 4+K	3'000	95.4	0		100	4.6	3'100	100.0
KP 1K*	-	-	-	-	-	-	-	-
KP 2+K*	-	-	-	-	-	-	-	-
Alle Beziehenden	31'400	78.3	2'900	7.2	5'800	14.5	40'000	100.0

* Angaben nicht repräsentativ (zu kleine Fallzahlen)

Quelle SAKE99, eigene Berechnungen

Tabelle 37: Armutsquoten nach Bezug von Familien-EL mit und ohne Anforderung an einen Mindestewerb

	Grundmodell Mindestewerb		Variante ELG Mindestewerb		Teilmodell 1 Mindestewerb		Teilmodell 2 Mindestewerb	
	mit	ohne	mit	ohne	mit	ohne	mit	ohne
AE 1Ki	3.6%	3.6%	10.5%	10.5%	4.7%	4.7%	7.9%	7.9%
AE 2+Ki	0.5%	0.5%	3.5%	3.7%	1.3%	1.3%	2.0%	2.0%
EP 1Ki	3.0%	2.6%	3.0%	2.6%	3.4%	3.1%	3.4%	3.1%
EP 2Ki	1.9%	1.1%	1.9%	0.9%	2.1%	1.3%	2.4%	1.7%
EP 3Ki	1.2%	0.4%	1.2%	0.4%	2.4%	1.7%	3.7%	3.2%
EP 4+Ki	0.9%	0.9%	0.9%	0.9%	0.9%	0.9%	2.2%	2.2%
KP 1K*	-	-	-	-	-	-	-	-
KP 2+K*	-	-	-	-	-	-	-	-
Alle Familien	2.1%	1.6%	2.7%	2.0%	2.6%	2.1%	3.1%	2.7%

* Angaben nicht repräsentativ (zu kleine Fallzahlen)

Quelle SAKE99, eigene Berechnungen

B. Berechnung über Umfang der abgelösten Sozialhilfe

Aus der Einkommens- und Verbrauchserhebung 1998 lassen sich die in **Tabelle 38** ersichtlichen Angaben zum Bezug von Sozialhilfe ersehen. Die Zahl der Familienhaushalte, die einen grundsätzlichen Anspruch auf Sozialhilfe nicht geltend machen, entspricht mit knapp 70'000 ziemlich genau dem Wert, den wir aufgrund der SAKE-Daten errechnet haben (nämlich 73'100, vgl. Tabelle 23).

Tabelle 38: Sozialhilfe-Bezug nach Familientypen, 1998

	AE	KP mK	EP 1K	EP 2K	EP 3+K	Familien
Anzahl Beziehende	12'484	1'705	4'957	7'562	4'303	31'011
DS Sozialhilfe (Fr./Jahr)	15'148	16'168	9'609	10'197	6'795	13'013
Betrag Sozialhilfe (Mio. Fr.)	189	28	48	77	29	404
Anzahl Berechtigte ohne Bezug	18'553	2'000	13'342	19'981	15'878	69'754

Quelle: EVE 1998, eigene Berechnungen

Um das Ausmass der abgelösten Sozialhilfe abzuschätzen, gehen wir vom Teilmodell 1 aus (Kinder-EL für alle Kinder bis 15 und jene in Ausbildung von 16-24). Dieses führt gemäss unseren Simulationsrechnungen 74 Prozent der armen Familienhaushalte über die SKOS-Grenze (vgl. Tabelle 23). Wir unterstellen, dass der Wert von 74 Prozent auch bei den Familien zutrefte, die heute Sozialhilfe beziehen (d.h. 74 Prozent der Sozialhilfe beziehenden Familien würden dank der EL keine Sozialhilfe mehr beanspruchen müssen). Zudem gehen wir vereinfacht davon aus, dass auch der betragsmässige Anteil der dadurch abgelösten Sozialhilfe 74 Prozent betrage. Bei einem hochgerechneten Sozialhilfenvolumen von 404 Mio. Franken macht dies ziemlich genau 300 Mio. Franken aus. Diese 300 Mio. Franken entsprechen bei Nettokosten des Teilmodells 1 von 756 Mio. Franken gut 28 Prozent der Bruttokosten von 1056 (=756+300) Mio. Franken. Angesichts der wesentlich höheren Abschätzung der abgelösten Sozialhilfe beim Tessiner Modell (von 40%) gehen wir für unsere Abschätzung des Bruttovolumens davon aus, dass die gesamtschweizerischen Modelle der Familien-EL 30 Prozent der bisherigen Sozialhilfe ablösen. Es ist zu betonen, dass es sich dabei um eine grobe Abschätzung handelt.

Abkürzungen

AE	Alleinerziehende
AB	Assegno di base (allgemeine Kinderzulage Kt. TI)
AFI	Assegno per figli integrativo (ergänzende Kinderzulage Kt. TI)
Aform	Assegno per giovani in formazione o giovani invalidi (allg. Ausbildungszulage Kt. TI)
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
API	Assegno di prima infanzia (ergänzende Kleinkinderzulage)
Assegno integrativo	Kurzform von Assegno per figli integrativo
Assegni	Assegni di famiglia (AFI + API)
Azu	Ausbildungszulage
BFS	Bundesamt für Statistik
BSV	Bundesamt für Sozialversicherung
EKFF	Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen
EL	Ergänzungsleistungen
ELG	Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur AHV und IV
EP	Ehepaar
EVE	Einkommens- und Verbrauchserhebung
FLA	Familienlastenausgleich
FZ	Familienzulagen
IAS	Istituto delle assicurazione sociali (Sozialversicherungsanstalt)
IV	Invalidenversicherung
KiZu	allgemeine Kinderzulage
KP	Konsensualpaar
KV	Krankenversicherung
LAF	Legge sugli assegni di famiglia (Gesetz der Familienzulagen im Tessin)
LAPS	Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (Gesetz über die Harmonisierung und Koordination der Sozialleistungen)
N	Anzahl (Nummer)
NFA	Neuer Finanzausgleich
PV	Prämienverbilligung
RMR	Revenu minimum d'insertion
SAKE	Schweizerische Arbeitskräfteerhebung
SGK	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (des Nationalrats)
SHP	Schweizerisches Haushaltspanel
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SODK	Konferenz der schweizerischen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
TAK	Tripartite Agglomerationskonferenz

Glossar

Alter, Altersjahr	Gemäss der statistischen Gepflogenheit wird das erste Altersjahr als Alter 0 bezeichnet. Alter 0 bis Alter 15 bedeutet somit bis Abschluss des 16. Altersjahrs. Mit Abschluss des 16. Altersjahrs beginnt Alter 16.
Äquivalenzeinkommen	Das mittels Äquivalenzziffern auf einen Einpersonenhaushalt umgerechnete, d.h. bezüglich Haushaltsstruktur und –grösse standardisierte Haushaltseinkommen.
Äquivalenzskala / Äquivalenzziffern	Eine Äquivalenzskala misst die Änderungen im Einkommen, die nötig sind, um Haushalte mit unterschiedlicher Zusammensetzung auf dasselbe Wohlstandsniveau zu bringen. Die Äquivalenzskala besteht aus einzelnen Äquivalenzziffern, welche das entsprechende Verhältnis von benötigtem Einkommen im Vergleich zu einem Referenzhaushalt (im allgemeinen einem Einpersonenhaushalt) angeben.
Bedarfsgrenze	Der zur Berechnung der Ergänzungsleistungen massgebende Lebensbedarf für eine Familie. In Abgrenzung zum Existenzminimum nach SKOS-Richtlinien sprechen wir von Bedarfsgrenze im Zusammenhang mit den Bedarfsleistungssystemen, die sich am ELG orientieren.
Eltern-EL	Ergänzungsleistung, welche die nach Zahlung der Kinder-EL verbleibende Einkommenslücke des Haushaltes deckt.
Existenzminimum	Minimale Unterhaltskosten für einen Haushalt gemäss SKOS-Richtlinien. Die in der Literatur verwendete Armutsgrenze entspricht diesem Betrag.
Elternbedarf	Betrag, der die minimalen Unterhaltskosten für die Erwachsenen eines Haushaltes abdeckt.
Familie	Privathaushalt, in welchem Erwachsene und Kinder zusammenleben.
Familienbedarf	Lebensbedarf für eine Familie.
Familien-EL	Ergänzungsleistung, die den gesamten Lebensbedarf der Familien (Kinder-EL und Eltern-EL zusammen) abdeckt.
Familienpolitik	Aktivitäten staatlicher Träger, mit denen bezweckt wird, Leistungen, die in der Familie und durch die Familien erbracht werden bzw. erbracht werden sollen, zu beeinflussen und solchermaßen gesellschaftspolitische Ordnungsvorstellungen durchzusetzen.
Familienpolitische Transfers	Umfasst jenen Teil der Familienpolitik, der mit monetären oder realen Transfers verbunden ist.
Familienlastenausgleich	Der Begriff umfasst innerhalb der Familienpolitik alle ökonomischen Interventionen der Einkommenstransfers. Beim heutigen System gehören insbesondere die Kinderzulagen, die Steuerabzüge und die kantonalen Bedarfsleistungen für Familien zum Familienlastenausgleich.
Familienzulagen	Dieser Begriff umfasst die Geburtszulagen, die Kinderzulagen und die Ausbildungszulagen.
Kinder	Personen von 0 bis 15 Jahren und Personen von 16 bis 24 Jahren in Ausbildung (pragmatische Anlehnung an schweizerisches System der Kinder- und Ausbildungszulagen).
Kinderbedarf	Betrag, der die Unterhaltskosten für ein oder mehrere Kinder abdeckt.
Kinder-EL	Ergänzungsleistung, welche den Lebensbedarf der Kinder abdeckt.
Lebensbedarf	Betrag, der den minimalen Lebensunterhalt eines Haushaltes abdeckt.

Median	Unter dem Median versteht man jenen Wert, der die nach Grösse geordneten Beobachtungen genau teilt: 50 Prozent der Beobachtungen liegen unter diesem Wert und 50 Prozent darüber. Bei Lohn- und Vermögensangaben gilt der Median als der typischere Wert als der Durchschnitt (welcher durch Extremwerte stark beeinflusst werden kann).
Nachtransferarmut	Armutsquote nach Bezug der Sozialhilfeleistungen.
SKOS-Richtlinien	Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe zuhanden der Sozialhilfeorganisationen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sowie der Organisationen der privaten Sozialhilfe.
Vortransferarmut	Armutsquote vor Bezug der Sozialhilfeleistungen.

Literatur

- Arbeitsgruppe Familienbericht (1982): Familienpolitik in der Schweiz, EDMZ, Bern.
- Bauer Tobias (1998): Kinder, Zeit und Geld. Eine Analyse der durch Kinder bewirkten finanziellen und zeitlichen Belastungen von Familien und der staatlichen Unterstützungsleistungen in der Schweiz, Beiträge zur Sozialen Sicherheit (hrsg. durch das Bundesamt für Sozialversicherung BSV), EDMZ, Bern.
- Bauer Tobias (2000): Die Familienfalle, Rüegger, Chur/Zürich.
- Bauer Tobias, Elisa Streuli (2000): Modelle des Ausgleichs von Familienlasten, Im Auftrag der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen EKFF, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS, Bern.
- Bauer Tobias, Silvia Strub, Heidi Stutz (i.V.): Familien, Geld und Politik (Schlussbericht zum Nationalfondsprojekt „Grundpfeiler einer kohärenten Familienpolitik“), Bern.
- BFS Bundesamt für Statistik (1996a): Die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung. Konzepte - methodische Grundlagen - praktische Ausführung, Bern.
- BFS Bundesamt für Statistik (2002): Statistisches Jahrbuch 2002, NZZ-Verlag, Zürich.
- BSV Bundesamt für Sozialversicherung (1996). Zusammenstellung betreffend Finanzierung der Ergänzungsleistungen in den einzelnen Kantonen (nach Abzug des Bundesbeitrages). Stand 1. Januar 1995.
- BSV Bundesamt für Sozialversicherung (1996). Zusammenstellung betreffend Finanzierung der Ergänzungsleistungen in den einzelnen Kantonen, unveröffentlichte Zusammenstellung, Bern.
- BSV Bundesamt für Sozialversicherung (1999): Bedarfsleistungen an Eltern. Öffentliche Fachtagung vom 24. März 1999. Referate, Beiträge zur sozialen Sicherheit 5/99, Bern.
- BSV Bundesamt für Sozialversicherung (2000): Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV 2000, Bern: EDMZ.
- BSV Bundesamt für Sozialversicherung (2001): Sinn und Zweck der Ergänzungsleistungen.
<http://www.bsv.admin.ch/el/grundlag/d/index.htm>
- BSV Bundesamt für Sozialversicherung (2002): Familienpolitik in der Schweiz, Merkmale der Schweizerischen Familienpolitik. In: <http://www.familienhandbuch.ch> (07.02.2002).
- BSV Bundesamt für Sozialversicherung (2002a): Arten und Ansätze der Familienzulagen, Stand 1. Januar 2002, EDMZ, Bern.
- BSV Bundesamt für Sozialversicherung (2002b): Bedarfsleistungen an Eltern in den Kantonen, Stand 1. Januar 2002, Bern.
- Bundesrat (2001): Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001.
- Carigiet Erwin (1995): Ergänzungsleistungen zur AHV/IV. Darstellung, Charakterisierung und Wirkungsweise, Zürich: Schulthess.
- Carigiet Erwin (2001): Gesellschaftliche Solidarität. Prinzipien, Perspektiven und Weiterentwicklung der sozialen Sicherheit, Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- Deiss Joseph, Marie-Luce Guillaume, Ambros Lüthi (1988): Kinderkosten in der Schweiz. Untersuchung über die Äquivalenzskalen der Einkommen, Universitäts-Verlag, Freiburg.
- DOS Dipartimento delle opere sociali (1998): Assegno integrativo, Assegno di prima infanzia. Broschüre, Repubblica e Cantone del Ticino, Bellinzona.

- EDI Eidg. Departement des Innern (2002): Bundesrat beschliesst Reformen der Krankenversicherung im Rahmen der laufenden 2. KVG-Revision, Medienmitteilung vom 21. August 2002 (www.bsv.ch/aktuell/presse/2002/d/02082101.htm).
- ESTV Eidgenössische Steuerverwaltung (2002): Die Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden, Ein Kurzaufsatz über das Schweizerische Steuersystem, Bern.
- EVD Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (2002): Working Poor. Lösungen - Perspektiven, Bern.
- Fluder Robert & Jürgen Stremlow (1999): Armut und Bedürftigkeit. Herausforderungen für das kommunale Sozialwesen, Bern: Haupt.
- Fux Beat (1998): Family Change and Family Policy in Switzerland, in: Peter Flora (ed.): Family Change and Family Policies in Europe, Vol. II, Oxford (Clarendon)
- Gerfin Michael, Gabriella Wanzenried (2001): Ausgaben-Äquivalenzskalen für die Schweiz. Eine ökonomische Untersuchung der Einkommens- und Verbrauchserhebung 1998, Hrsg. Bundesamt für Statistik, Neuchâtel.
- Gerfin Michael, Robert E. Leu und Peter Schwendener (1994): Ausgaben-Äquivalenzskalen für die Schweiz. Theoretische Ansätze und Skalen aufgrund der Verbrauchserhebung 1990, Bundesamt für Statistik, Bern.
- Gerfin Michael, Robert E. Leu, Stephan Brun, Andreas Tschöpe (2002): Armut unter Erwerbstätigen in der Schweiz: Eine Beurteilung alternativer Lösungsansätze, mimeo, Volkswirtschaftliches Institut, Bern.
- Hauser-Schönbachler Gerhard (2002): Kinder- und Familienzulagen in der Schweiz, Untersuchung im Auftrag der Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen EKFF im Hinblick auf eine Neuordnung, Bern.
- Herzog Jost (2001): Ein familienpolitischer Frühling, *CHSS* 4/2001, S. 174-177.
- Huber François (2001): Ergänzungsleistungen zur AHV und IV: Umfrage bei den kantonalen EL-Stellen, *Soziale Sicherheit* 3/2001, S. 138-140.
- Hüttner Eveline, Tobias Bauer (2002): Abklärungen zu einem gesamtschweizerischen System von Familien-Ergänzungsleistungen, Bericht zu Handen der Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen EKFF, Bern.
- Informationsstelle AHV/IV (2000): Ergänzungsleistungen zur AHV und IV. Merkblatt 5.01. http://www.ahv.ch/Home-D/allgemeines/5.01_D2001D.pdf
- Leu Robert E., Stefan Burri, Peter Aregger (1998): Armut und Lebensbedingungen im Alter, Beiträge zur Sozialen Sicherheit Nr. 17/98 (Hrsg. Bundesamt für Sozialversicherung), Bern: EDMZ.
- Leu Robert E., Stefan Burri, Tom Priester (1997): Lebensqualität und Armut in der Schweiz, Haupt, Bern.
- Lücker-Babel Marie-Françoise (1999): La garantie du droit de l'enfant à un niveau de vie suffisant, in: Bedarfsleistungen an Eltern, Beiträge zur Sozialen Sicherheit (hrsg. durch das Bundesamt für Sozialversicherung BSV), EDMZ, Bern, S.9-21.
- Portmann Urs (2001): Die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV im Jahr 2000, *Soziale Sicherheit* 4/2001, S. 204-208.
- Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2001): Neue Unterstützungsrichtlinien für die Sozialhilfe im Kanton Basel-Stadt, Medienmitteilung vom 14. Dezember 2002.

- SGK Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (2002): Unterlagen zu den Parlamentarischen Initiativen „Ergänzungsleistungen für Familien. Tessiner Modell“ (00.436 n Pa.Iv. Fehr Jacqueline; 00.437 n Pa.Iv. Meier-Schatz), Hearing der Subkommission „Familienpolitik“ vom 3. Mai 2002, mimeo, Bern.
- SKOS Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (2000): Richtlinien für die Ausgestaltung der Sozialhilfe, 3. Ausgabe, Dezember 2000.
- Spycher Stefan (1995): Schätzungen der Kosten von Bedarfsleistungen bei Mutterschaft nach dem Vorbild der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherung, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS, Bern.
- Städteinitiative (2002): Kennzahlenvergleich Sozialhilfe in Schweizer Städten, Berichtsjahr 2001, vorgelegt von con_sens GmbH Hamburg.
- Stocker Monika (2002): Integration – das Finale eines gelungenen Lebens, in: SZS/RSAS 46, S.302-333.
- Streuli Elisa & Tobias Bauer (2002): Working Poor in der Schweiz. Konzepte, Ausmass und Problemlagen aufgrund der Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung, Hrsg. Bundesamt für Statistik, Neuchâtel.
- Strub Silvia & Tobias Bauer (2002): Wer fordert was in der schweizerischen Familienpolitik? Bern (www.sozialstaat.ch/global/projects/security/bauer/bauer_2_arbeitspapier.pdf).
- Suter Christian, Marie-Claire Mathey (2000): Wirksamkeit und Umverteilungseffekte staatlicher Sozialleistungen. Ihre Bedeutung für die Armutsbekämpfung: Zusatzauswertung zur nationalen Armutsstudie, info:social Nr. 3 (Hrsg. Bundesamt für Statistik), Neuchâtel.
- van Oorschott, W. (1994). Take It Or Leave It: A Study Of Non-take-up Of Social Security Benefits, Tilburg: University Press.
- Vaucher de la Croix Carmen & Christian Marazzi (2001): Valutazione della Legge sugli assegni familiari, Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana, Dipartimento de lavoro sociale, Cannobio.
- Widmer Dieter (1998): Die Sozialversicherung in der Schweiz (2. Auflage), Zürich: Schulthess.
- Wyss Kurt (1999): Sozialhilfe – eine tragende Säule der sozialen Sicherheit? Ein überblick über die in der Schweiz ausgerichteten bedarfsabhängigen Sozialleistungen, info:social Nr. 1, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel.